

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1  
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 154° - Numero 20

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

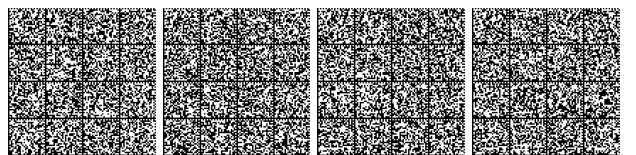
Roma - Mercoledì, 15 maggio 2013

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **82.** Sentenza 6 - 9 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Intervento in giudizio - Intervento spiegato da soggetto che non è parte nel giudizio a quo e che non è titolare di un interesse qualificato - Inammissibilità dell'intervento.**

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 20, comma 1, secondo periodo.

**Lavoro - Assicurazione contro le malattie - Obbligo del datore di lavoro, in forza di legge o di contratto, di corrispondere ai dipendenti assenti per malattia un trattamento economico pari o superiore all'indennità di malattia stessa, con conseguente esclusione dell'erogazione dell'indennità di malattia da parte dell'Inps - Sopravvenuto esonero, per i periodi corrispondenti, dei datori di lavoro dal versamento all'Inps dei contributi di malattia, con esclusione della ripetibilità dei contributi già versati per i periodi anteriori al 1° gennaio 2009 - Irragionevole disparità di trattamento tra i datori di lavoro che hanno adempiuto all'obbligo di legge e quelli che lo hanno disatteso - Illegittimità costituzionale.**

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 20, comma 1, secondo periodo, nel testo originario.
- Costituzione, art. 3.

**Lavoro - Assicurazione contro le malattie - Obbligo del datore di lavoro, in forza di legge o di contratto, di corrispondere ai dipendenti assenti per malattia un trattamento economico pari o superiore all'indennità di malattia stessa, con conseguente esclusione dell'erogazione dell'indennità di malattia da parte dell'Inps - Sopravvenuto esonero, per i periodi corrispondenti, dal versamento all'Inps dei contributi di malattia, con esclusione della ripetibilità dei contributi già versati per i periodi anteriori al 1° gennaio 2009 - Successiva reintroduzione dell'obbligo di versare la contribuzione di finanziamento dell'indennità di malattia a decorrere dal 1° maggio 2011, con esclusione della ripetibilità dei contributi già versati per i periodi anteriori - Norma affetta dai medesimi vizi di legittimità costituzionale della norma modificata già dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

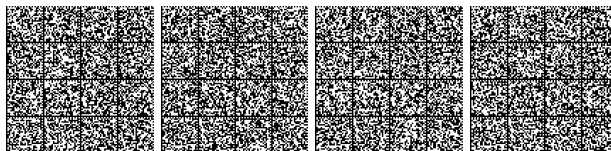
- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 20, comma 1, secondo periodo, nel testo modificato dall'art. 18, comma 16, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111).
- Costituzione, art. 3; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. . . . . Pag. 1

N. **83.** Sentenza 6 - 9 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Università - Professori universitari e ricercatori -Trattenimento in servizio, a domanda, per un biennio oltre l'età del collocamento in quiescenza - Esclusione e decadenza dei provvedimenti eventualmente adottati - Disparità di trattamento in danno dei docenti universitari rispetto al restante personale pubblico - Violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa -Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.**

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3 e 97 (art. 33). . . . . Pag. 7



## N. 84. Ordinanza 6 - 9 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Proroga di contratti di lavoro estesa anche a rapporti di lavoro autonomo e parasubordinato - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana - Successiva promulgazione parziale del testo legislativo, con omissione delle disposizioni impugnate - Giudizio di costituzionalità divenuto privo di oggetto - Cessazione della materia del contendere.**

- Disegno di legge della Regione siciliana n. 58, approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 dicembre 2012, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l). . . . .

Pag. 18

## N. 85. Sentenza 9 aprile - 9 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Intervento in giudizio - Interventi spiegati da Confindustria, Federacciai e WWF Italia - Soggetti che non sono parti nel giudizio a quo e che non sono titolari di un interesse qualificato - Inammissibilità degli interventi.**

- Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), artt. 1 e 3.

**Intervento in giudizio - Interventi spiegati da persone che hanno partecipato, in qualità di persone offese, all'incidente probatorio ammesso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Taranto con ordinanza del 27 ottobre 2010 - Soggetti titolari di un interesse qualificato - Ammissibilità degli interventi.**

- Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), artt. 1 e 3.

**Industria - Stabilimenti in crisi con almeno duecento occupati - Necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione - Riconoscimento dell'interesse strategico nazionale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Possibilità di continuare l'esercizio dell'attività di impresa - Disposizioni specifiche relative all'impianto siderurgico Ilva di Taranto - Asserita lesione di norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo o dell'ordinamento dell'Unione europea - Evocazione generica, basata su una pretesa corrispondenza tra le norme di tutela dei diritti fondamentali contenute nella Carta costituzionale e le norme sovranazionali - Mancata considerazione della specifica normativa dell'Unione in materia di siderurgia e delle risoluzioni assunte dal Parlamento europeo - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), artt. 1 e 3.

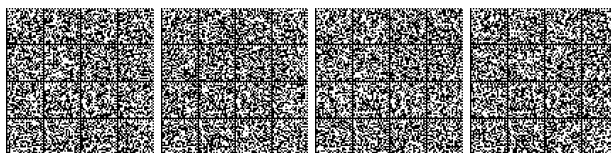
- Costituzione, art. 117, primo comma.

**Industria - Stabilimenti in crisi con almeno duecento occupati - Necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione - Riconoscimento dell'interesse strategico nazionale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Possibilità di continuare l'esercizio dell'attività di impresa - Disposizioni specifiche relative all'impianto siderurgico Ilva di Taranto - Asserita violazione del principio del giudice naturale pre-costituito per legge - Asserita violazione del principio della personalità della responsabilità penale - Completa carenza di motivazione - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), artt. 1 e 3.

- Costituzione, artt. 25, primo comma, e 27, primo comma.

**Industria - Stabilimenti in crisi con almeno duecento occupati - Necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione - Riconoscimento dell'interesse strategico nazionale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Possibilità di continuare l'esercizio dell'attività di impresa, anche nel caso sia stato disposto il sequestro giudiziario degli impianti, per un tempo non superiore a 36 mesi, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una autorizzazione integrata ambientale (AIA) rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo**



le migliori tecniche disponibili - Asserita cancellazione o attenuazione delle responsabilità gravanti sui soggetti autori di violazioni di norme penali e amministrative poste a presidio dell'ambiente e della salute - Asserita discriminazione fra cittadini esposti ad emissioni inquinanti e lesione del loro diritto di agire in giudizio per la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive - Asserita ingiustificata differenziazione di disciplina tra stabilimenti "strategici" e altri impianti, sulla base di un mero atto amministrativo - Asserito intervento normativo lesivo di un "giudicato cautelare" con violazione della riserva di giurisdizione e del principio di separazione tra i poteri dello Stato - Asserita violazione del diritto alla salute e all'ambiente salubre - Insussistenza - Perdurante applicabilità, nel corso dei 36 mesi, delle sanzioni amministrative e penali vigenti, con rafforzamento e allargamento dei controlli sull'osservanza delle prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata - Ragionevole bilanciamento tra i diritti fondamentali della salute e del lavoro - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), art. 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112 e 113.

**Industria - Stabilimenti in crisi - Necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione - Norme relative all'impianto siderurgico Ilva di Taranto - Riconoscimento che costituisce stabilimento di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 1 del medesimo decreto-legge - Riconoscimento che l'AIA rilasciata alla società Ilva il 26 ottobre 2012 produce gli effetti autorizzatori previsti dall'art. 1 del medesimo decreto-legge - Reimmissione in possesso degli impianti e dei beni già sottoposti a sequestro dell'autorità giudiziaria - Autorizzazione alla commercializzazione dei prodotti in giacenza, compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto-legge - Asserita discriminazione in danno dei cittadini esposti alle emissioni inquinanti dell'Ilva e lesione del loro diritto di agire in giudizio - Asserito vantaggio per l'Ilva in danno di altre aziende - Asserito intervento normativo lesivo di un "giudicato cautelare" con violazione della riserva di giurisdizione e del principio di separazione tra i poteri dello Stato - Asserita mancanza di ragionevole giustificazione per l'efficacia retroattiva della norma censurata - Asserito ostacolo all'esercizio della funzione pubblica di accertamento, repressione e prevenzione dei reati - Insussistenza - Ragionevole bilanciamento tra i diritti fondamentali della salute e del lavoro - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, 104, 112 e 113. .... Pag. 20

N. 86. Ordinanza 8 - 14 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Astensione - Situazione di incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Lamentata previsione che il giudice debba formalizzare richiesta di astensione, in luogo dell'attivazione di automatismi di tipo tabellare preordinati dall'ufficio - Asserita violazione del principio di indipendenza del giudice - Asserita disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Asserita lesione del diritto di difesa - Asserita violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo - Erroneità del presupposto interpretativo al quale è correlata la rilevanza delle questioni - Manifesta inammissibilità.**

- Codice di procedura penale, art. 36, comma 1, lettera g), in combinato disposto con l'art. 34 dello stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 101 e 111.



**Processo penale - Astensione - Situazione di incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Lamentata previsione che il Presidente del Tribunale possa “decidere” discrezionalmente sull’astensione imponendo al giudice del rito abbreviato la prosecuzione del giudizio nel caso in cui lo stesso abbia definito l’udienza preliminare con il rinvio a giudizio di coimputati per un reato associativo e/o plurisoggettivo - Asserita violazione del principio di indipendenza del giudice - Asserita disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Asserita lesione del diritto di difesa - Asserita violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo - Erroneità del presupposto interpretativo al quale è correlata la rilevanza delle questioni - Manifesta inammissibilità.**

- Codice di procedura penale, art. 36, comma 3, in combinato disposto con l’art. 34 dello stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 101 e 111.

**Processo penale - Incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento - Ritenuta interpretazione della previsione secondo cui “non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell’udienza preliminare” nel senso di attribuire al giudice che ha deciso l’udienza preliminare con il rinvio a giudizio di imputati per un reato associativo e/o plurisoggettivo, la possibilità di decidere anche il giudizio abbreviato nei confronti degli altri imputati per la stessa rubrica - Lamentata privazione per tali imputati della possibile formula assolutoria “perché il fatto non sussiste” - Asserita violazione del principio di indipendenza del giudice - Asserita disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Asserita lesione del diritto di difesa - Asserita violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo - Insussistenza del *vulnus* denunciato - Esclusione che vi sia una lacuna nella disciplina dei casi di incompatibilità da colmare attraverso una pronuncia additiva - Conferma dell’orientamento che attribuisce agli strumenti dell’astensione e della ricusazione il compito di realizzare il principio del giusto processo attraverso valutazioni caso per caso e senza oneri preventivi di organizzazione delle attività processuali - Manifesta infondatezza della questione.**

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2, in combinato disposto con l’art. 36 dello stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 111.

**Processo penale - Incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento - Ritenuta interpretazione della previsione secondo cui “non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell’udienza preliminare” nel senso di permettere, comunque, la partecipazione al giudizio abbreviato da parte dello stesso giudice dell’udienza preliminare, che aveva già deciso, con il rinvio a giudizio e nei confronti di altri coimputati, il processo relativo all’imputazione per reato associativo, plurisoggettivo e/o a partecipazione necessaria - Asserita violazione del principio di indipendenza del giudice - Asserita disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Asserita lesione del diritto di difesa - Asserita violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo - Insussistenza del *vulnus* denunciato - Esclusione che vi sia una lacuna nella disciplina dei casi di incompatibilità da colmare attraverso una pronuncia additiva - Conferma dell’orientamento che attribuisce agli strumenti dell’astensione e della ricusazione il compito di realizzare il principio del giusto processo attraverso valutazioni caso per caso e senza oneri preventivi di organizzazione delle attività processuali - Manifesta infondatezza della questione.**

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2, in combinato disposto con l’art. 36 dello stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 111. ....



## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 55. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 aprile 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Assistenza - Norme della Regione Puglia - Previsione della soppressione dei trasferimenti alle ASL dei fondi destinati al rimborso delle spese di trasporto o di viaggio e soggiorno sostenute dagli assistiti per gli interventi di trapianto, che sono disposti dalla legge della Regione Puglia n. 25/1996 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria per l'eliminazione dei sopra menzionati trasferimenti senza l'abrogazione degli artt. 1 e 2 l.r. n. 25/1996 che pongono in capo alla ASL l'obbligo di operare detto rimborso.**

- Legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7, art. 11 (*recte*: 12), comma 1, lett. c).
- Costituzione, art. 81.

**Assistenza - Norme della Regione Puglia - Previsione che le convenzioni stipulate dalle Regioni con le strutture sanitarie residenziali extraospedaliere, già in essere alla data del 10 febbraio 2013, sono sostituite mediante stipula degli accordi contrattuali anche nelle more del conseguimento di una maggiore offerta di servizi rispetto a quelli minimi regolamentari ed anche in assenza di ulteriore fabbisogno nel distretto socio-sanitario di riferimento, a valere sul fabbisogno complessivo del territorio aziendale, tenuto conto della popolazione standardizzata con indice di vecchiaia - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di tutela della salute per contrasto con la legislazione statale (d.lgs. n. 502/1992) concernente l'accreditamento delle strutture sanitarie ed ai relativi accordi contrattuali.**

- Legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7, art. 15 (*recte*:16), comma 1, lett. a).
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 8-*bis*, 8-*ter*, 8-*quater* e 8-*quinquies*.....

Pag. 67

- N. 56. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 aprile 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Energia - Norme della Regione Campania - Cultura e diffusione dell'energia solare - Nuovi impianti termoelettrici da fonte fossile e nucleari nel Piano energetico regionale - Previsione che la Regione, a partire dal 2013, scelga di coprire i propri fabbisogni energetici del Piano energetico regionale con energia solare, rispetto agli impianti termoelettrici e da fonte fossile - Ricorso del Governo - Denunciata esclusione di fatto della installazione, nell'intero territorio regionale, di nuovi impianti alimentati a fonti convenzionali - Conseguente pregiudizio per le nuove istanze presentate, ai sensi della legislazione statale, per la realizzazione di centrali termoelettriche, destinate a concludersi negativamente in mancanza dell'intesa con la Regione - Eccedenza dalla competenza regionale nella materia concorrente di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Contrasto con la normativa statale di principio sul sistema elettrico nazionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione - Invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, a fronte del pregiudizio arrecato al libero accesso al mercato dell'energia - Violazione dei principi comunitari della libera circolazione del servizio di produzione di energia elettrica e della libertà di stabilimento di quelle imprese che intendano insediarsi nel relativo territorio ai fini dello svolgimento di un'attività liberalizzata - Contrasto con il principio di libertà di iniziativa economica, nonché con il principio di liberalizzazione delle attività connesse all'energia elettrica.**

- Legge della Regione Campania 18 febbraio 2013, n. 1, art. 4.
- Costituzione, artt. 11, 41 e 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo, e combinato disposto degli artt. 3, 117 e 118; direttiva 2009/2/CE del 15 gennaio 2009; decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2002, n. 55, art. 1; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 1, comma 1.



**Energia - Norme della Regione Campania - Cultura e diffusione dell'energia solare - Piani di dismissione impianti termoelettrici e reti alta tensione - Prevista programmazione di un piano di dismissione degli attuali impianti di produzione termoelettrica da fonte fossile e la riduzione della importazione regionale di energia, mediante un piano di dismissione delle reti elettriche a 380 Kw e a 220 Kw, recuperando il territorio da esse elettromagneticamente inquinato - Ricorso del Governo - Denunciata mancata previsione della "definitiva messa fuori servizio dell'impianto" - Eccedenza dalla competenza regionale nella materia concorrente di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Contrasto con la normativa statale di principio sul sistema elettrico nazionale e in materia energetica - Contrasto con la normativa statale di settore, costituente principio fondamentale, che attribuisce la competenza programmatica in materia di dismissione di linee elettriche rientranti nella Rete di Trasmissione Nazionale al Gestore della rete - Lesione del principio di legittimo affidamento dei soggetti proprietari degli impianti coinvolti dal piano di dismissione.**

- Legge della Regione Campania 18 febbraio 2013, n. 1, art. 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2002, n. 55; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 3; decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, artt. 1-*quinques* e 1-*sexies*, come modificato dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 e dalla legge 23 luglio 2009, n. 99.

**Energia - Norme della Regione Campania - Cultura e diffusione dell'energia solare - Piani energetici solari comunali - Disciplina dell'esercizio dell'attività di distribuzione dell'energia elettrica - Determinazione dei costi - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza dalla competenza regionale nella materia concorrente di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Contrasto con la normativa statale di principio in materia anche per il mancato richiamo, ai fini della determinazione del costo "all'utente del kwh", agli oneri di sistema - Lesione delle competenze dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in materia di determinazione e aggiornamento delle tariffe elettriche.**

- Legge della Regione Campania 18 febbraio 2013, n. 1, art. 11, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 3, commi 10, 11 e 13; legge 14 novembre 1995, n. 481, art. 2, comma 12, lett. e).....

Pag. 69

N. 4. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 29 aprile 2013 (della Provincia autonoma di Bolzano).

**Responsabilità amministrativa e contabile - Giudizio di responsabilità per danno erariale - Decreto del Presidente della Corte dei conti, presso le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti di Bolzano in data 21 febbraio 2013, con il quale è stata disposta la trasmissione generalizzata di documenti contabili relativi alle spese riservate del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dei principi di autonomia costituzionale della Provincia autonoma, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata eccedenza dai poteri della magistratura contabile - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa della Provincia di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato, e per esso, al Procuratore della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano, di emanare il decreto impugnato e di annullare lo stesso - Istanza di sospensione.**

- Decreto della Procura regionale presso la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale di Bolzano del 21 febbraio 2013, n. 0000457-22/02/2013-PR\_BZ-U15-P.
- Costituzione, artt. 3, 97, 100, 103, 114, 116, 117, 118 e 119; Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 4, 8, 16, 52 e ss. e 69 e ss.....

Pag. 74





N. 94. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 30 gennaio 2013.

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l’Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all’art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. ....

Pag. 81

N. 95. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 30 gennaio 2013.

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l’Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all’art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. ....

Pag. 86

N. 96. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 30 gennaio 2013.

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l’Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all’art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. ....

Pag. 92



N. 97. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 30 gennaio 2013.

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l’Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all’art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. ....

Pag. 99

N. 98. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 30 gennaio 2013.

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l’Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all’art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. ....

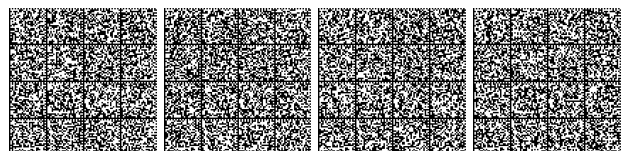
Pag. 105

N. 99. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 30 gennaio 2013.

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l’Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all’art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. ....

Pag. 112



N. 100. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 30 gennaio 2013.

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l’Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all’art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. ....

Pag. 118

N. 101. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 30 gennaio 2013.

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l’Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all’art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. ....

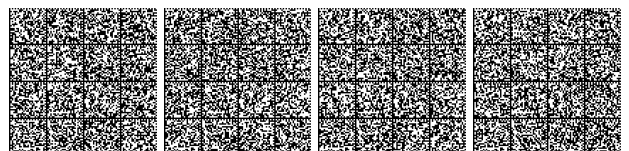
Pag. 124

N. 102. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 30 gennaio 2013.

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l’Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all’art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. ....

Pag. 130





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 82

*Sentenza 6 - 9 maggio 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Intervento in giudizio - Intervento spiegato da soggetto che non è parte nel giudizio *a quo* e che non è titolare di un interesse qualificato - Inammissibilità dell'intervento.**

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 20, comma 1, secondo periodo.

**Lavoro - Assicurazione contro le malattie - Obbligo del datore di lavoro, in forza di legge o di contratto, di corrispondere ai dipendenti assenti per malattia un trattamento economico pari o superiore all'indennità di malattia stessa, con conseguente esclusione dell'erogazione dell'indennità di malattia da parte dell'Inps - Sopravvenuto esonero, per i periodi corrispondenti, dei datori di lavoro dal versamento all'Inps dei contributi di malattia, con esclusione della ripetibilità dei contributi già versati per i periodi anteriori al 1° gennaio 2009 - Irragionevole disparità di trattamento tra i datori di lavoro che hanno adempiuto all'obbligo di legge e quelli che lo hanno disatteso - Illegittimità costituzionale.**

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 20, comma 1, secondo periodo, nel testo originario.
- Costituzione, art. 3.

**Lavoro - Assicurazione contro le malattie - Obbligo del datore di lavoro, in forza di legge o di contratto, di corrispondere ai dipendenti assenti per malattia un trattamento economico pari o superiore all'indennità di malattia stessa, con conseguente esclusione dell'erogazione dell'indennità di malattia da parte dell'Inps - Sopravvenuto esonero, per i periodi corrispondenti, dal versamento all'Inps dei contributi di malattia, con esclusione della ripetibilità dei contributi già versati per i periodi anteriori al 1° gennaio 2009 - Successiva reintroduzione dell'obbligo di versare la contribuzione di finanziamento dell'indennità di malattia a decorrere dal 1° maggio 2011, con esclusione della ripetibilità dei contributi già versati per i periodi anteriori - Norma affetta dai medesimi vizi di legittimità costituzionale della norma modificata già dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 20, comma 1, secondo periodo, nel testo modificato dall'art. 18, comma 16, lettera *b*), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111).
- Costituzione, art. 3; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

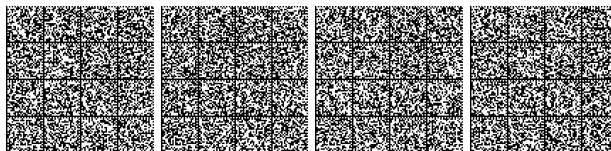
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge dall'art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133, promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento vertente tra l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e la s.p.a. ASPES Multiservizi ed altra, con ordinanza del 28 giugno 2011, iscritta al n. 261 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione dell'INPS e della s.p.a. ASPES Multiservizi ed altra nonché l'atto di intervento della s.p.a. Metro Italia Cash and Carry e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 27 febbraio 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Antonino Sgroi per INPS, Monica Grassi per la s.p.a. ASPES Multiservizi ed altra e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di un giudizio promosso dalla ASPES - Azienda Servizi Pesaresi (alla quale, nel corso del procedimento, sono succedute la s.p.a. ASPES e la s.p.a. ASPES Multiservizi) diretto ad ottenere dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) la restituzione, tra l'altro, dei contributi di malattia versati per il periodo febbraio 1990 - agosto 2000, la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1, «ultimo inciso» [rectius, secondo periodo], del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge dall'art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo in vigore prima della modifica apportata dall'art. 18, comma 16, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito in legge dall'art. 1 della legge 15 luglio 2011, n. 111.

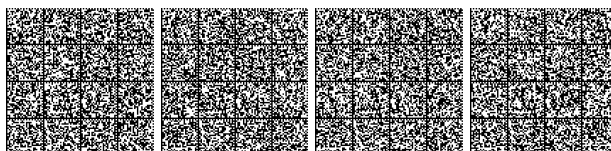
1.1.- A proposito della rilevanza della questione, la Corte rimettente espone che le parti private sostengono di non essere soggette all'obbligo contributivo per l'assicurazione contro le malattie, perché l'art. 6, secondo comma, della legge 11 gennaio 1943, n. 138 (Costituzione dell'Ente «Mutualità fascista - Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori»), dispone che l'indennità di malattia posta a carico dell'ente previdenziale non è dovuta quando, come nel loro caso, il datore di lavoro è obbligato, in forza di legge o di contratto, a corrispondere ai dipendenti assenti per malattia un trattamento economico pari o superiore all'indennità di malattia stessa.

Il giudice *a quo* aggiunge che nelle more del giudizio è intervenuto l'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale ha dettato una norma di interpretazione autentica dell'art. 6, secondo comma, della legge n. 138 del 1943, secondo la quale, da un lato, i datori di lavoro che, per legge o per contratto collettivo, anche di diritto comune, corrispondono ai dipendenti il trattamento economico di malattia, con conseguente esonero dell'INPS dall'erogazione dell'indennità di malattia, non sono tenuti al versamento della contribuzione per l'assicurazione contro le malattie e, dall'altro, le contribuzioni comunque già versate e relative a periodi precedenti al 1° gennaio 2009 restano acquisite alla gestione e quindi non sono suscettibili di ripetizione.

La Corte rimettente afferma che, per decidere la controversia, deve fare applicazione appunto dell'ultima parte della predetta disposizione, cioè di quella che esclude la ripetibilità dei contributi già versati.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* premette che l'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008 è stato oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale, essendo stato sospettato di violare l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, sebbene formulato come una norma di interpretazione autentica, costituirebbe in realtà una legge-provvedimento e perché irragionevolmente premierebbe i datori di lavoro inadempienti e discriminerebbe quelli che hanno tempestivamente versato i contributi dovuti.

La sentenza n. 48 del 2010 ha tuttavia dichiarato non fondata la questione e il rimettente ricorda come in quell'occasione la Corte costituzionale abbia precisato che oggetto della censura (e dunque dello scrutinio di costituzionalità) era non già la seconda parte del comma 1 dell'art. 20 del decreto-legge n. 112 del 2008 (quella che esclude la ripetibilità dei versamenti eseguiti prima del 2009), bensì la sola prima parte del comma suddetto (quella che contiene la norma di interpretazione autentica per effetto della quale non sono dovuti i contributi da parte delle imprese che erogano la retribuzione ai dipendenti in malattia); così limitato l'oggetto dello scrutinio, la questione non era fondata, poiché l'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008 non può essere qualificato come legge-provvedimento, riferendosi ad un numero inde-



terminato di destinatari e non concernendo un oggetto rientrante tra quelli propri dei provvedimenti amministrativi, né opera una sanatoria di comportamenti illeciti, ma introduce una nuova disciplina del contributo previdenziale relativo all'assicurazione contro le malattie e, pertanto, costituisce espressione della discrezionalità di cui gode il legislatore nella conformazione dell'obbligazione contributiva. La stessa Corte costituzionale ha poi affermato - sempre secondo il rimettente - che in tale discrezionalità rientra anche la contestuale estensione retroattiva della nuova disciplina, la cui legittimità costituzionale non è inficiata dalla previsione dell'irripetibilità delle contribuzioni versate per i periodi anteriori al 1° gennaio 2009, perché l'irripetibilità di quanto pagato prima dell'entrata in vigore del più favorevole regime dell'obbligazione contributiva non determina, di per sé, l'illegittimità dell'efficacia retroattiva di tale nuovo regime.

La rimettente aggiunge che nell'ultimo capoverso della motivazione della sentenza n. 48 del 2010, la Corte costituzionale ha peraltro precisato che restava impregiudicata qualsiasi valutazione sulla legittimità dell'esclusione della restituzione delle somme già versate a titolo di contributi di malattia, prevista nella parte della disposizione che essa rimettente deve applicare nel giudizio principale.

Tale parte dell'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, ad avviso della Corte di cassazione, viola l'art. 3 Cost., poiché introduce un'irragionevole disparità di trattamento, ponendo i soggetti che hanno correttamente adempiuto all'obbligo di versare i contributi in una condizione di oggettivo pregiudizio rispetto a quanti, contravvenendo al dettato normativo, hanno omesso il medesimo versamento.

Tale effetto, inoltre, non potrebbe qualificarsi come meramente accidentale o di fatto, discendendo direttamente dal portato normativo della disposizione di interpretazione autentica. Né a evitare la violazione del principio di eguaglianza potrebbero valere considerazioni metagiuridiche quali il prevedibile contenzioso derivante dall'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma ovvero il connesso onere finanziario che deriverebbe dalla restituzione, da parte dell'INPS, dei contributi a suo tempo versati. Tali argomenti, infatti, non potrebbero giustificare una palese disparità di trattamento.

2.- Nel giudizio di costituzionalità si sono costituite la s.p.a. ASPES e la s.p.a. ASPES Multiservizi le quali hanno concluso chiedendo che la questione sia dichiarata fondata.

A sostegno della rilevanza e della fondatezza della questione le due società svolgono argomentazioni analoghe a quelle contenute nell'ordinanza di rimessione.

Aggiungono che la questione è ammissibile perché, anche se la Corte costituzionale si è già pronunciata in due occasioni sull'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, essa non ha mai valutato la legittimità della seconda parte del predetto comma, il quale prevede la mancata restituzione dei contributi versati pur in difetto del relativo obbligo.

3.- Anche l'INPS si è costituito ed ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

L'ente previdenziale rileva preliminarmente che la norma censurata è stata modificata dall'art. 18, comma 16, lettera b), del decreto-legge n. 98 del 2011, il quale ha stabilito che i contributi definitivamente acquisiti alla gestione previdenziale e irripetibili sono quelli versati per periodi anteriori al 1° maggio 2011 (e non più al 1° gennaio 2009, come previsto dal testo originario della norma). Inoltre, lo stesso art. 18, comma 16, ha introdotto nell'art. 20 del decreto-legge n. 112 del 2008 il comma 1-bis, secondo il quale «A decorrere dal 1° maggio 2011, i datori di lavoro di cui al comma 1 sono comunque tenuti al versamento della contribuzione di finanziamento dell'indennità economica di malattia in base all'articolo 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, per le categorie di lavoratori cui la suddetta assicurazione è applicabile ai sensi della normativa vigente». L'INPS evidenzia che il giudice *a quo* non ha potuto tener conto di tali modificazioni, perché esse sono intervenute dopo il deposito dell'ordinanza di rimessione.

Nel merito, l'istituto previdenziale deduce che la questione non è fondata, poiché il legislatore ha inserito, in seno ad una disposizione di interpretazione autentica, una regola a valenza generale diretta a far salvi i versamenti contributivi eseguiti prima dell'entrata in vigore della disposizione esonerativa. Al riguardo l'INPS menziona altri casi in cui il legislatore ha introdotto norme analoghe a quella oggetto della presente questione: l'art. 9-bis del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 103 (Disposizioni urgenti in materia previdenziale), convertito in legge dall'art. 1 della legge 1° giugno 1991, n. 166, e l'art. 1, comma 13, della legge 3 marzo 1987, n. 61 (Modificazioni ed integrazioni della legge 6 dicembre 1971 n. 1084, per la disciplina del Fondo di previdenza per il personale dipendente da aziende private del gas).

4.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

A sostegno di tale richiesta, la difesa dello Stato sostiene che, nel rispetto del principio di certezza e definitività dei rapporti giuridici, il legislatore ha ragionevolmente ritenuto opportuno consolidare le situazioni contributive già definite attraverso lo spontaneo adempimento da parte dei datori di lavoro. La previsione della ripetibilità dei contributi avrebbe invece pregiudicato le posizioni contributive già acquisite dai lavoratori, in violazione del principio solidaristico sotteso al sistema assicurativo.



Il Presidente del Consiglio dei ministri aggiunge che le posizioni di quanti hanno versato i contributi e quelle di coloro che invece hanno contestato di dover adempiere sono tra loro differenziate; infatti, i primi, al contrario dei secondi, hanno manifestato un comportamento incompatibile con la volontà di ritenersi esonerati dall'adempimento di cui trattasi.

5.- Nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuta la s.p.a. Metro Italia Cash and Carry chiedendo che la norma censurata sia dichiarata illegittima.

Preliminarmente, la società sostiene di aver diritto ad intervenire nel presente giudizio di costituzionalità alla luce delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale approvate con delibera del 7 ottobre 2008 e, in particolare, dell'art. 4 di tali norme. Infatti, essa ha versato all'INPS i contributi per malattia relativi agli anni dal 1994 al 1998, contemporaneamente corrispondendo ai propri dipendenti il trattamento di malattia in esecuzione di un contratto collettivo integrativo aziendale sottoscritto il 1° ottobre 1993. Pertanto, nel caso in cui l'art. 20, comma 1, ultimo inciso, del decreto-legge n. 112 del 2008 fosse dichiarato illegittimo, essa sarebbe legittimata ad ottenere la restituzione delle somme versate.

Nel merito, la s.p.a. Metro Cash and Carry afferma che la norma censurata viola l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento tra datori di lavoro che hanno versato i contributi e quelli che invece non li hanno pagati, sia in considerazione della posizione di sfavore in cui si trovano i creditori che, avendo ricevuto il pagamento di somme non dovute, sono tenuti alla loro restituzione, rispetto all'INPS, il quale invece ha il diritto di trattenere i contributi per legge non dovuti.

6.- In prossimità dell'udienza di discussione la s.p.a. Metro Cash & Carry ha depositato una memoria nella quale ha ribadito la sussistenza del proprio interesse ad intervenire nel presente giudizio di costituzionalità.

Nel merito ha affermato che la norma censurata contrasta con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza e ha dedotto l'infondatezza delle argomentazioni svolte dall'INPS e dal Presidente del Consiglio dei ministri nei rispettivi atti di costituzione circa norme analoghe a quella oggetto del presente giudizio delle quali sarebbe stata ritenuta la legittimità costituzionale. In particolare, la difesa della società interveniente ha sostenuto l'inconferenza del riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 292 del 1997.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge dall'art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo in vigore prima della modifica apportata dall'art. 18, comma 16, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito in legge dall'art. 1 della legge 15 luglio 2011, n. 111.

La Corte rimettente deduce che la norma censurata, disponendo che «Restano acquisite alla gestione e conservano la loro efficacia le contribuzioni comunque versate per i periodi anteriori alla data del 1° gennaio 2009», nonostante che il primo periodo dello stesso art. 20, comma 1, preveda che «Il secondo comma dell'art. 6, della legge 11 gennaio 1943, n. 138, si interpreta nel senso che i datori di lavoro che hanno corrisposto per legge o per contratto collettivo, anche di diritto comune, il trattamento economico di malattia, con conseguente esonero dell'Istituto nazionale della previdenza sociale dall'erogazione della predetta indennità, non sono tenuti al versamento della relativa contribuzione all'Istituto medesimo», viola l'art. 3 della Costituzione, poiché è fonte di un'irragionevole disparità di trattamento, ponendo i soggetti che hanno correttamente adempiuto all'obbligo di versare i contributi in una condizione di oggettivo pregiudizio rispetto a quanti, contravvenendo al dettato normativo, hanno omesso il medesimo versamento.

2.- Preliminarmente deve essere confermata l'ordinanza adottata nel corso dell'udienza pubblica, ed allegata alla presente sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento della s.p.a. Metro Italia Cash and Carry. Ciò in applicazione del consolidato orientamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, non sono ammissibili gli interventi di soggetti che non siano parti nel giudizio *a quo*, né siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

3.- La questione è fondata.

Come già rilevato da questa Corte (sentenza n. 48 del 2010), l'art. 20 del decreto-legge n. 112 del 2008 ha introdotto una nuova disciplina del contributo previdenziale relativo all'assicurazione contro le malattie. La norma ha, da un lato (innovando rispetto al diritto vivente) dichiarato non dovuti i contributi di malattia da parte dei datori di lavoro





che corrispondono ai propri dipendenti il trattamento di malattia e, dall'altro, ha mantenuto fermi i pagamenti (a questo punto, indebiti) eventualmente già eseguiti a tale titolo da quei datori di lavoro.

Nella medesima occasione questa Corte ha affermato che la disposizione, nella parte in cui ha escluso la sussistenza dell'obbligo contributivo a carico dei datori di lavoro che corrispondono il trattamento di malattia, costituisce espressione della discrezionalità di cui gode il legislatore nella conformazione dell'obbligazione contributiva. Discrezionalità nella quale rientra anche la contestuale estensione retroattiva della nuova disciplina. Questa stessa Corte, in conformità con la sua precedente giurisprudenza (sentenza n. 292 del 1997), ha escluso che l'irripetibilità di quanto versato prima dell'entrata in vigore del nuovo, più favorevole, regime dell'obbligazione contributiva determinasse, di per sé, l'illegittimità dell'efficacia retroattiva di tale nuovo regime. Contemporaneamente ha fatto salva qualsiasi valutazione sulla legittimità dell'esclusione della restituzione delle somme già versate a titolo di contributi di malattia, prevista nella parte della norma non censurata in quella sede e, invece, oggetto della presente questione.

Orbene, come già affermato da questa Corte (sentenze n. 227 del 2009, n. 330 del 2007, n. 320 del 2005, n. 416 del 2000), sono illegittime, per violazione del principio di uguaglianza consacrato nell'art. 3 Cost., le disposizioni che, posta la non debenza di una determinata prestazione patrimoniale, prevedano l'irripetibilità di quanto sia stato versato nell'apparente adempimento della (in realtà inesistente) obbligazione. E questo è, appunto, il caso dell'art. 20, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale deve dunque essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

4.- Successivamente alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, il legislatore è intervenuto a modificare l'art. 20 del decreto-legge n. 112 del 2008.

In particolare, con l'art. 18, comma 16, lettera *a*), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito in legge dall'art. 1 della legge 15 luglio 2011, n. 111, ha inserito nel predetto art. 20 il comma 1-bis, il quale ha reintrodotto, a carico dei datori di lavoro che corrispondono ai propri dipendenti il trattamento economico di malattia, l'obbligo di versare la contribuzione di finanziamento dell'indennità di malattia a decorrere dal 1° maggio 2011. Inoltre, con la lettera *b*) del citato art. 18, comma 16, ha modificato il secondo periodo del comma 1 dell'art. 20 (vale a dire proprio la disposizione oggetto della presente questione) stabilendo che restano acquisite alla gestione dell'INPS le contribuzioni versate per i periodi anteriori (non più al 1° gennaio 2009, bensì) al 1° maggio 2011.

Per effetto di questo intervento, quindi, ferma restando la norma di interpretazione autentica che escludeva l'obbligo per i datori di lavoro di versare i contributi se avessero provveduto a pagare il trattamento economico di malattia, tale obbligo è stato reintrodotto a partire dal 1° maggio 2011 e, contestualmente, è stato esteso (fino al 30 aprile 2011) il periodo in cui i contributi già versati (indebitamente, perché per il periodo precedente al maggio 2011 continua a valere la norma di interpretazione autentica che esclude l'obbligo di contribuzione) restano definitivamente acquisiti alle casse dell'INPS.

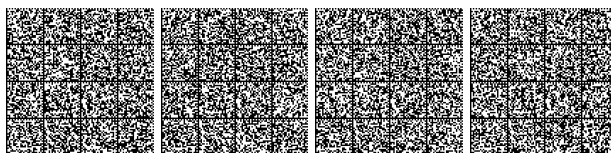
La normativa dettata dal decreto-legge n. 98 del 2011 non fa venir meno la rilevanza della questione sottoposta alla Corte, poiché il giudizio principale comunque deve essere deciso applicando l'art. 20 del decreto-legge n. 112 del 2008 nel testo precedente alle modifiche introdotte nel 2011.

Tuttavia, in base all'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale deve essere estesa all'art. 20, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008 nel testo modificato dall'art. 18, comma 16, lettera *b*), del decreto-legge n. 98 del 2011. Infatti tale norma, spostando dal 31 dicembre 2008 al 30 aprile 2011 il termine finale del periodo di tempo al quale si riferiscono i contributi i cui versamenti (seppur non dovuti) restano comunque acquisiti all'INPS, si pone in un rapporto di inscindibile connessione con quella oggetto dell'ordinanza di rimessione ed è affetta dai medesimi vizi di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge dall'art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario;*



*dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, secondo periodo, dello stesso decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 18, comma 16, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito in legge dall'art. 1 della legge 15 luglio 2011, n. 111.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

ALLEGATO

Ordinanza letta all'udienza del 27 febbraio 2013

## ORDINANZA

*Rilevato che nel presente giudizio di legittimità costituzionale è intervenuta la spa Metro Italia Cash and Carry; che tale soggetto non è parte del giudizio a quo;*

*che, per costante giurisprudenza di questa Corte, possono partecipare al giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (da ultimo, sentenza n. 150 del 2012);*

*che la spa Metro Italia Cash and Carry motiva il proprio intervento affermando che, ove l'art. 20, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008 fosse dichiarato illegittimo, essa sarebbe legittimata a chiedere all'INPS la restituzione dei contributi di malattia versati negli anni dal 1994 al 1998;*

*che, quindi, l'interesse dell'interveniente è privo di correlazione con le specifiche e peculiari posizioni soggettive dedotte nel giudizio principale.*

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile l'intervento della spa Metro Italia Cash and Carry.*

F.to: Franco Gallo, Presidente

T\_130082



n. 83

*Sentenza 6 - 9 maggio 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Università - Professori universitari e ricercatori - Trattenimento in servizio, a domanda, per un biennio oltre l'età del collocamento in quiescenza - Esclusione e decadenza dei provvedimenti eventualmente adottati - Disparità di trattamento in danno dei docenti universitari rispetto al restante personale pubblico - Violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.**

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3 e 97 (art. 33).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,  
ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 25 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), promossi dal Consiglio di Stato con cinque ordinanze del 28 novembre 2011 e con otto ordinanze del 2 febbraio 2012 e dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise con due ordinanze del 10 aprile 2012, rispettivamente iscritte ai numeri 42, 43, 44, 45, 59, 78, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 191, 224 e 225 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 13, 16, 19, 25, 38 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2012.

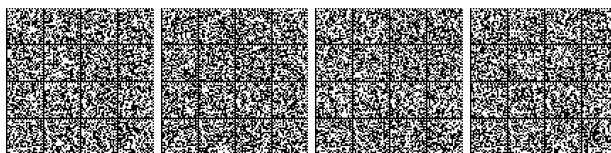
Visti gli atti di costituzione di F.G., di T.C., di A.A., di M.E., di D.C., di B.O., nonché l'atto di intervento di M.E. (nel giudizio di cui al r.o. n. 42 del 2012) e quelli del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 marzo 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per A.A. e M.E., Angelo Clarizia per F.G., T.C. e D.C. e l'avvocato dello Stato Ettore Figliola per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, con le tredici ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe (r.o. numeri 42, 43, 44, 45 e 59 del 2012, depositate il 28 novembre 2011, e numeri 78, 117, 118, 119, 120, 121, 122 e 191 del 2012, depositate il 2 febbraio 2012), ha sollevato - in riferimento agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 25 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario). Detta norma (sotto la rubrica «Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori») dispone che «L'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, non si applica a professori



e ricercatori universitari. I provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti». A sua volta, il citato art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modifiche ed integrazioni, stabilisce nel comma 1 che «È in facoltà dei dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti. In tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi. La disponibilità al trattenimento va presentata all'amministrazione di appartenenza dai ventiquattro ai dodici mesi precedenti il compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento. I dipendenti in aspettativa non retribuita che ricoprono cariche elettive esprimono la disponibilità almeno novanta giorni prima del compimento del limite di età per il collocamento a riposo».

2.- Il rimettente, con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 42 del 2012, premette che è chiamato a pronunciare su un ricorso in appello promosso da un professore universitario (F.G.) contro l'Università degli studi Tor Vergata di Roma, per la riforma di un'ordinanza cautelare emessa tra le parti dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Roma, in relazione ad un provvedimento che ha disposto il collocamento a riposo del docente per raggiunti limiti di età.

Al riguardo, il Consiglio di Stato riferisce che, con istanza dell'11 novembre 2009, il professor F. ha chiesto di avvalersi della facoltà, concessa dall'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, di permanere in servizio per altri due anni. Tuttavia, quando ancora l'amministrazione non si era pronunciata su tale istanza, era sopraggiunta la legge n. 240 del 2012, il cui art. 25 aveva statuito l'inapplicabilità del menzionato art. 16 ai professori universitari.

Per conseguenza, con decreto dell'11 aprile 2011, il Rettore dell'Università indicata, applicando e richiamando in motivazione il detto art. 25, ha respinto l'istanza di trattenimento in servizio avanzata dal docente e ne ha disposto il collocamento a riposo. Quest'ultimo ha impugnato il suddetto decreto con ricorso al TAR per il Lazio, sede di Roma, chiedendo in via incidentale la sospensione del provvedimento del Rettore. Il giudice adito, con ordinanza dell'11 ottobre 2011, ha respinto l'istanza cautelare.

Per ottenere la riforma di tale ordinanza, il prof. F. ha proposto appello al Consiglio di Stato, deducendo, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010, «nella misura in cui preclude ogni possibilità di trattenimento in servizio dei professori universitari».

Con ordinanza del 26 ottobre 2011 il Consiglio di Stato, pronunciando in sede cautelare, ha disposto la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sul punto, al fine di conciliare il carattere accentrato del sindacato di costituzionalità con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.; artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), il Consiglio, con l'ordinanza ora citata, ha concesso una misura cautelare "interinale", fino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, «ordinando all'Amministrazione di ripronunciarsi sull'istanza di trattenimento in servizio presentata dal ricorrente, alla luce del quadro normativo esistente anteriormente all'entrata in vigore del citato art. 25 della legge n. 240 del 2010 e, in particolare, dei criteri fissati dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133)».

Ha, poi, ritenuto che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 sia rilevante e non manifestamente infondata.

2.1.- Il Consiglio di Stato, con riferimento al requisito della rilevanza, ha osservato che la norma *de qua* è senza dubbio applicabile alla fattispecie in questione, dal momento che l'atto impugnato ha respinto l'istanza del ricorrente facendo, per l'appunto, applicazione di essa, il cui chiaro tenore letterale preclude la possibilità di trattenimento in servizio per professori e ricercatori universitari.

Inoltre, l'applicazione di detta norma, effettuata dall'università, risulta corretta, non sussistendo spazi per un'interpretazione diversa. L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato art. 25 avrebbe l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo all'applicazione dell'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, consentendo al ricorrente di ottenere che l'istanza di permanenza in servizio sia esaminata (ed eventualmente accolta) dall'università sulla base dei criteri introdotti dall'art. 72, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

La rilevanza della questione non sarebbe esclusa dalla natura cautelare del giudizio, nell'ambito del quale essa è sollevata.



Per costante giurisprudenza di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, qualora essa sia sollevata dopo l'adozione del provvedimento cautelare, perché, in tal caso, la rimessione alla Corte stessa sarebbe tardiva in relazione al giudizio cautelare, ormai concluso, e prematura in relazione al giudizio di merito, in ordine al quale il Collegio, in mancanza della fissazione della relativa udienza di discussione, sarebbe privo di potere decisorio.

Tuttavia, per evitare che la legge sospettata di illegittimità costituzionale possa precludere definitivamente la tutela cautelare, mortificando le esigenze di tutela immediata ad essa sottese - il che si tradurrebbe in una palese violazione di fondamentali principi costituzionali (artt. 24 e 113 Cost.) o sopranazionali (artt. 6 e 13 CEDU) - la giurisprudenza, nel tentativo di conciliare il carattere accentrato del controllo di legittimità costituzionale delle leggi con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, avrebbe sperimentato due soluzioni.

La prima consisterebbe nel concedere la sospensiva, disapplicando la legge sospettata di illegittimità costituzionale e rinviando al giudizio di merito la rimessione della relativa questione; la seconda si concretizzerebbe nella scomposizione del giudizio cautelare in due fasi: nella prima fase si accoglie la domanda cautelare "a termine", fino alla decisione della questione di legittimità costituzionale contestualmente sollevata; nella seconda, all'esito del giudizio di legittimità costituzionale, si decide "definitivamente", tenendo conto, per valutare la sussistenza del *fumus boni iuris* sulla domanda cautelare, della decisione della Corte costituzionale.

Il Consiglio di Stato, nel prestare adesione alla seconda soluzione, ritiene che essa sia quella che meno si allontana dal vigente sistema di giustizia costituzionale e risulti, peraltro, in linea con l'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione Europea in ordine alla questione, per alcuni versi analoga, dei rapporti tra giudizio cautelare e questione pregiudiziale, in particolare nel senso dell'articolazione bifasica di detto giudizio.

Del resto - osserva il rimettente - anche la Corte costituzionale, con riferimento a questioni di legittimità sollevate in sede cautelare, ha rilevato in più occasioni che la potestas iudicandi non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare, come nella specie, sia fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, perché in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato si deve ritenere di carattere provvisorio e temporaneo, fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 4 del 2000, n. 183 del 1997, n. 359 e n. 30 del 1995, n. 367 del 1991 e n. 444 del 1990).

Ad avviso del rimettente, anche il requisito del *periculum in mora* meriterebbe positivo apprezzamento, essendo evidente che il tempo necessario per la decisione del ricorso nel merito potrebbe arrecare al ricorrente un pregiudizio grave e irreparabile, anche in considerazione del fatto che verrebbe a scadere il biennio in relazione al quale egli ha presentato la richiesta di trattenimento in servizio.

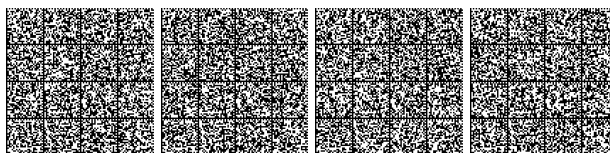
3.- Il Consiglio di Stato ritiene la questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata.

Infatti, l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, escludendo l'applicazione ai professori e ricercatori universitari dell'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 33 e 97 Cost.

Invero, la deroga introdotta dalla norma rispetto alla disciplina generale di cui al citato art. 16 sarebbe in primo luogo irragionevole, perché non sorretta da adeguata ragione giustificatrice, e, comunque, sproporzionata rispetto alla finalità perseguita, nonché lesiva sia del principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), sia del principio dell'autonomia universitaria (art. 33, sesto comma, Cost.), nella misura in cui priva le università - discriminandole rispetto a qualsiasi altro ente pubblico - di ogni potere di valutazione in ordine alla possibilità di accogliere le istanze di trattenimento in servizio presentate dal personale docente, anche qualora tale prolungamento risulti funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca. In tal modo verrebbe impedito alle università di dar corso ad una misura organizzativa in tema di provvista del personale, con danno per l'interesse generale e la dispersione di risorse preziose.

Inoltre la norma censurata, trovando applicazione anche nei confronti dei professori e dei ricercatori universitari che abbiano maturato un'aspettativa giuridicamente consolidata in ordine alla possibilità di permanere in servizio, risulterebbe lesiva del principio del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, a sua volta fondato sull'art. 3 Cost.

Al riguardo, il rimettente ricostruisce la disciplina generale contenuta nell'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, come modificato dall'art. 72, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e rileva che detta disciplina prevede «un sistema nel quale il trattenimento in servizio del dipendente pubblico non è più rimesso ad un vero e proprio diritto potestativo del medesimo, della cui scelta l'amministrazione deve limitarsi a prendere atto, come accadeva, invece, in base all'originaria formulazione dell'art. 16». Come la giurisprudenza amministrativa avrebbe chiarito, con l'innovazione introdotta dall'art. 72, comma 7, del citato d.l. (poi convertito), la permanenza in servizio, oltre l'ordinario limite di età, sarebbe divenuto un istituto eccezionale, a causa delle generali



esigenze di contenimento della spesa pubblica perseguite con la manovra di cui allo stesso decreto-legge. Pertanto, la sua determinazione andrebbe sorretta in concreto, se orientata alla protrazione del servizio, da adeguate giustificazioni.

Rispetto a tale disciplina, diretta a sottoporre il mantenimento in servizio a rigorose condizioni, la scelta radicale contenuta nella norma censurata appare irragionevole e, come tale, in contrasto con uno dei corollari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Infatti, non sarebbe ravvisabile un'idonea ragione giustificatrice a sostegno della definitiva e totale esclusione, per la speciale categoria di dipendenti pubblici di cui si tratta, di qualsiasi possibilità di trattamento in servizio oltre il termine ordinario.

In particolare, non costituirebbe una valida giustificazione l'esigenza, pure emersa nel corso dei lavori preparatori della legge n. 240 del 2010, volta a favorire il ricambio generazionale nelle università. Invero, nella specie non sarebbe in discussione la realizzazione di tale obiettivo, senza dubbio rientrante nella discrezionalità del legislatore, ma il bilanciamento che quest'ultimo dovrebbe compiere tra il suo perseguimento e la tutela di altri valori di primario rilievo costituzionale, i quali possono essere incisi dalla scelta legislativa.

Nel caso di specie, tale scelta risulterebbe sbilanciata e sproporzionata, perché, in nome dell'esigenza del ricambio generazionale, il legislatore non si sarebbe fatto carico delle negative ripercussioni che potrebbero derivarne sul principio di buon andamento dell'amministrazione e della tutela dell'autonomia universitaria. Ciò emergerebbe in modo evidente considerando che gli obiettivi perseguiti dalla norma sarebbero già tutelati dall'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992 che, in seguito alle modifiche introdotte nel 2008, prevede l'eccezionalità del mantenimento in servizio, «tanto da specificare che esso possa essere assentito soltanto in presenza di specifici e stringenti presupposti».

Il rimettente ribadisce ancora il contrasto della norma censurata con i principi di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) e di autonomia funzionale delle università (art. 33, sesto comma, Cost.), nonché con il principio di affidamento nella sicurezza giuridica, da intendere quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (sono richiamate numerose pronunce di questa Corte).

3.1.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituita la parte privata (il prof. F.G.) che, con memoria, ha illustrato la fondatezza della questione, ripercorrendo gli argomenti svolti nell'ordinanza di remissione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha spiegato intervento concludendo per l'inammissibilità o, comunque, per la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Ad avviso della difesa dello Stato tale questione sarebbe, in primo luogo, inammissibile per difetto assoluto di rilevanza. A tal proposito richiama la giurisprudenza di questa Corte, costante nel ritenere inammissibile, proprio per difetto di rilevanza nel giudizio *a quo*, le questioni di legittimità costituzionale qualora esse siano sollevate, come nella specie, dopo l'adozione del provvedimento cautelare. Invero, nell'ipotesi in cui il giudice rimettente adotti il provvedimento cautelare oggetto dell'istanza, ne deriverebbe l'inammissibilità delle questioni sollevate, perché «una volta soddisfatto il *petitum cautelare* dell'istante, vengono meno le ragioni della rilevanza dell'espunzione della norma di dubbia legittimità costituzionale ai fini del giudizio *a quo*».

Ben consapevole di ciò, il rimettente avrebbe ipotizzato un'ideale scomposizione del giudizio cautelare in due fasi, eleggendo tale articolazione bifasica del detto giudizio a strada maestra nel caso concreto. La scelta, tuttavia, non sarebbe convincente, tenuto conto della particolarità della fattispecie.

Infatti, l'ordinanza di remissione avrebbe trascurato di valutare che, nella vicenda sottoposta all'esame dei giudici, il ricorrente aspirava al mantenimento in servizio per un biennio.

Orbene, l'adozione della teoria della scomposizione bifasica del giudizio cautelare implicherebbe un doppio vaglio dell'istanza cautelare da parte del rimettente, intervallato dal controllo di legittimità della Corte costituzionale. Tale triplo filtro potrebbe dispiegarsi su un lasso di tempo presumibilmente di alcuni mesi. Ne conseguirebbe che, dal momento dell'emanazione del primo provvedimento sospensivo a quello della definitiva pronuncia cautelare, in costanza di sospensione del provvedimento di collocamento a riposo, il ricorrente otterrebbe, de facto e fuori da un vaglio nel merito della questione, il «bene della vita» cui aspirava, con una chiara distorsione della fisiologica dialettica processuale. Più in generale, nei casi in cui l'istante (come nel caso in esame) miri ad ottenere un'utilità sostanziale di natura temporanea, l'adozione della teoria della scomposizione bifasica del giudizio cautelare condurrebbe alla non desiderabile conseguenza dell'attribuzione della stessa «fuori dall'incardinamento del giudizio di merito con grave pregiudizio alle chances difensive di controparte». Tale implicazione dell'elezione della teoria della scomposizione bifasica del giudizio cautelare sarebbe del tutto trascurata nell'ordinanza di remissione.

Nel merito, l'interveniente deduce la non fondatezza della questione sollevata dal Consiglio di Stato.

Infatti, con riferimento all'asserito contrasto della norma denunciata con il principio di ragionevolezza e, quindi, con l'art. 3 Cost., il rimettente avrebbe dimostrato di non aver compreso pienamente la *ratio* dell'art. 25 della legge



n. 240 del 2010. La norma sarebbe ampiamente giustificata da rilevanti esigenze di contenimento finanziario e di razionalizzazione della spesa pubblica. Essa perseguirebbe l'obiettivo del controllo e riduzione della spesa pubblica in generale e della spesa degli atenei in particolare, e non si porrebbe in contrasto neppure con le esigenze di tutela del legittimo affidamento.

In realtà, analizzando l'evoluzione normativa in materia, si noterebbe che il legislatore non si è limitato ad abolire tout court la possibilità di mantenimento in servizio per i professori universitari, ma avrebbe operato una graduale riduzione della possibilità di ottenere il mantenimento in servizio biennale fino alla sua totale eliminazione (sono richiamati l'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, l'art. 72 del d.l. n. 112 del 2008, quale convertito in legge, e l'art. 25 della legge n. 240 del 2010).

In tale contesto andrebbe considerata la conformità dell'art. 25 citato all'art. 3 Cost., tenendo conto della gradualità e della ponderazione della scelta legislativa, nonché della sua finalizzazione a realizzare il preminente obiettivo di contenimento della spesa pubblica, elementi tutti che escludono la violazione del menzionato parametro costituzionale sotto ogni profilo, compreso il principio di tutela del legittimo affidamento.

La norma denunciata, poi, non si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost.

In primo luogo, la censura non sarebbe adeguatamente motivata. Infatti, il rimettente si limiterebbe ad affermazioni apodittiche, senza specificare quali siano in concreto le ripercussioni negative della norma sul sistema universitario.

Inoltre, la non fondatezza della doglianza sarebbe evidente anche considerando le finalità che l'art. 25 della legge n. 240 del 2010 intende perseguire. Invero, lo scopo della norma sarebbe duplice. Da un lato, come si è detto, il legislatore avrebbe inteso realizzare l'obiettivo del contenimento e della razionalizzazione della spesa degli atenei. In secondo luogo, la norma censurata mirerebbe a favorire il ricambio generazionale del personale docente (finalità sempre positivamente valutata da questa Corte: è richiamata la sentenza n. 990 del 1988).

L'affermazione del rimettente, secondo cui la scelta del legislatore sarebbe eccessiva e sproporzionata rispetto alla finalità del ricambio generazionale, si rivelerebbe erronea. A tal proposito, basterebbe considerare che l'esclusione della possibilità di mantenere in servizio i professori universitari non impedirebbe che i programmi di ricerca e didattica, facenti capo ai docenti collocati in quiescenza, possano essere proseguiti dalla struttura scientifica di riferimento dei professori collocati a riposo.

In effetti - prosegue la difesa erariale - l'argomento centrale della questione di legittimità costituzionale sembrerebbe configurare una mera petizione di principio, restando non dimostrata la "indispensabilità", ai fini della trasmissione delle esperienze, di un docente universitario che ormai si trovi nel biennio conclusivo della carriera. Basterebbe por mente al contesto di riferimento, quello della ricerca e dell'università, notoriamente caratterizzato da estrema dinamicità e mutevolezza, nel quale l'apporto di nuove esperienze sarebbe condizione necessaria per il progresso della cultura e della scienza.

Infine, neppure il richiamo al parametro costituzionale, individuato nell'art. 33, sesto comma, Cost., sarebbe fondato.

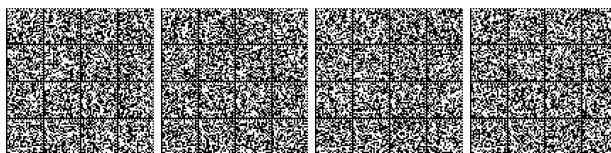
Ad avviso del rimettente, il principio dell'autonomia universitaria rischierebbe di essere pregiudicato dall'art. 25 della legge n. 240 del 2010; ma sarebbe vero il contrario.

L'abolizione dell'istituto della permanenza in servizio sarebbe diretto a consentire alle università, proprio nella prospettiva del buon andamento e della razionale organizzazione delle attività accademiche, di programmare queste ultime, tenendo conto della posizione lavorativa dei propri docenti. L'intento del legislatore sarebbe quello di consentire alle università, nel pieno esercizio della propria autonomia, una programmazione certa e a lungo termine delle attività didattiche ed una più agevole pianificazione dell'attività dei comparti della ricerca e della didattica, facenti capo ai docenti collocati in quiescenza.

Il richiamo alla sentenza n. 1017 del 1988 della Corte costituzionale, effettuato dal rimettente, sarebbe inesatto. La citata pronuncia riconoscerebbe alle istituzioni universitarie il diritto di darsi ordinamenti autonomi, ma non in modo pieno ed assoluto, bensì nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato. Si tratterebbe, cioè, «di una autonomia che, come questa Corte ha già avuto occasione di precisare (sentenza n. 145 del 1985), lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, sempreché quest'ultimo non sia irrazionale».

Nel caso in esame la scelta del legislatore non potrebbe definirsi irrazionale, perché ampiamente giustificata, come sopra esposto, dal duplice interesse al contenimento della spesa pubblica ed al ricambio generazionale del personale docente.

Conclusivamente, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, nessuno dei parametri costituzionali invocati risulterebbe violato.



3.2.- Nel giudizio di legittimità costituzionale promosso con l'ordinanza n. 42 del 2012 ha spiegato intervento il prof. M.E., esponendo di essere legittimato ad intervenire perché, pur non essendo parte nel giudizio *a quo*, ha vissuto una vicenda "in tutto analoga" a quella del prof. F.G.

Al riguardo, tuttavia, va rilevato che il prof. M.E. ha proposto anche un autonomo giudizio cautelare, nel corso del quale, in sede di appello per la riforma di un provvedimento cautelare emesso dal TAR Lazio, sede di Roma, il Consiglio di Stato ha pronunciato un'ordinanza (r.o. n. 191 del 2012, depositata in data 2 febbraio 2012) con la quale ha rimesso a questa Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010, argomentata in termini identici a quelli esposti nell'ordinanza n. 42 del 2012 e con riferimento ai medesimi parametri costituzionali. Sul punto si tornerà più avanti. In questo giudizio di legittimità costituzionale il medesimo prof. M.E. si è costituito.

4.- Le ordinanze del Consiglio di Stato r.o. numeri 43, 44, 45, 59, 78, 117 e 118 del 2012, sollevano questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010, con argomenti identici a quelli esposti nell'ordinanza n. 42 del 2012 e con riferimento ai medesimi parametri costituzionali.

Nei relativi giudizi di legittimità costituzionale ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, adducendo argomenti analoghi a quelli esposti nel giudizio promosso con l'ordinanza r.o. n. 42 del 2012.

5.- L'ordinanza del Consiglio di Stato r.o. n. 119 del 2012 solleva questione di legittimità costituzionale del citato art. 25 della legge n. 240 del 2010, con argomenti identici a quelli esposti nelle ordinanze richiamate nei punti che precedono e con riferimento ai medesimi parametri costituzionali.

Nel relativo giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, esponendo argomenti analoghi a quelli adottati nei giudizi richiamati nei punti precedenti.

La parte privata (il prof. A.A.) si è costituita nel detto giudizio con atto depositato il 10 luglio 2012 e, in prossimità dell'udienza di discussione, ha depositato memoria illustrativa con la quale ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate in atti.

6.- L'ordinanza del Consiglio di Stato r.o. n. 120 del 2012 solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010, allegando argomentazioni sostanzialmente identiche a quelle esposte nelle ordinanze sopra richiamate, con riferimento ai medesimi parametri costituzionali.

Nel relativo giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha esposto argomenti analoghi a quelli adottati nei giudizi richiamati nei punti precedenti.

La parte privata (il prof. T.C.) si è costituita nel detto giudizio e, in prossimità dell'udienza di discussione, ha depositato memoria.

7.- Le ordinanze del Consiglio di Stato r.o. n. 121 e n. 191 del 2012 sollevano questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 con argomenti nella sostanza identici a quelli esposti nelle ordinanze di cui ai punti che precedono e con riferimento ai medesimi parametri costituzionali.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nei relativi giudizi, adducendo argomenti analoghi a quelli esposti negli atti d'intervento sopra richiamati.

Le parti private (il prof. D.C. e il prof. M.E.) si sono costituite nei detti giudizi e, in prossimità dell'udienza di discussione, hanno depositato memorie illustrative.

8.- L'ordinanza del Consiglio di Stato r.o. n. 122 del 2012. solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 con argomenti nella sostanza identici a quelli esposti nelle ordinanze in precedenza richiamate e con riferimento ai medesimi parametri costituzionali.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel relativo giudizio, facendo valere argomenti analoghi a quelli esposti negli atti d'intervento sopra richiamati.

9.- Anche il Tribunale amministrativo regionale per il Molise (d'ora in avanti, *TAR*), con le due ordinanze indicate in epigrafe (r.o. n. 224 e n. 225 del 2012) solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010, in riferimento agli artt. 3, 33 e 97 Cost., svolgendo argomentazioni di tenore nella sostanza identico a quelle esposte dal Consiglio di Stato.

In particolare, quanto alle premesse in fatto, il TAR riferisce di essere chiamato a pronunciare nel merito, dopo avere accolto le istanze cautelari, sui ricorsi promossi da due docenti contro l'Università del Molise, per l'annullamento di alcune delibere del Senato accademico con le quali erano state respinte le istanze dei ricorrenti, dirette ad ottenere il trattenimento biennale in servizio, e per l'annullamento del decreto rettorale che aveva disposto il collocamento a riposo degli stessi a far data dal 1° novembre 2011.





Quanto alla rilevanza, il rimettente sottolinea che la norma censurata deve essere applicata anche quando l'istanza di trattenimento in servizio sia stata presentata anteriormente all'entrata in vigore della norma stessa, sicché la disposizione impedisce ai ricorrenti di ottenere l'esame delle loro istanze di permanenza in servizio. Né la rilevanza potrebbe ritenersi esclusa dal fatto che il TAR non abbia ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale della medesima norma in sede cautelare (sede nella quale la misura di cautela fu concessa), in quanto la scelta sarebbe stata motivata dall'esigenza di non precludere definitivamente la tutela cautelare e di conciliare il carattere accentrato del controllo di legittimità costituzionale delle leggi con il principio di effettività della tutela giurisdizionale: concedendo la tutela cautelare, il TAR avrebbe ritenuto di disapplicare in via "provvisoria" la norma censurata, rimettendo contestualmente la questione al giudice delle leggi.

Anche la giurisprudenza costituzionale, in relazione a questioni di legittimità sollevate in sede cautelare, avrebbe affermato che la potestas iudicandi non può dirsi esaurita quando la concessione della misura cautelare sia basata sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in quanto, in tal caso, la sospensione dell'efficacia dell'atto avrebbe carattere provvisorio e temporaneo.

Quanto alla non manifesta infondatezza, le ordinanze del TAR molisano ripercorrono le argomentazioni contenute nelle ordinanze del Consiglio di Stato, sollevando questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge citata per contrasto con gli artt. 3, 33, ultimo comma, e 97 Cost.

Inoltre, il TAR pone in evidenza un ulteriore profilo di disparità, ineguaglianza e irragionevolezza. L'art. 24, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni sul collocamento a riposo dei dipendenti dello Stato e sul trattenimento in servizio oltre i limiti di età), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, riconoscerebbe a tutti i dipendenti, pubblici e privati, il diritto potestativo di prorarre il periodo lavorativo fino al compimento del settantesimo anno di età. L'esclusione dei professori e ricercatori universitari da tale facoltà sarebbe irragionevole, soprattutto perché l'attività dagli stessi esercitata sarebbe meno usurante di molti dei lavori materiali svolti da chi potrebbe prorarre la propria presenza al lavoro fino al settantesimo anno di età, non avendo maturato il periodo contributivo sufficiente per ottenere una pensione decorosa.

9.1.- In entrambi i giudizi di legittimità costituzionale promossi con le menzionate ordinanze del TAR per il Molise ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, svolgendo argomentazioni analoghe a quelle esposte con gli atti di intervento depositati nei giudizi promossi con le ordinanze del Consiglio di Stato sopra richiamate e concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza della questione.

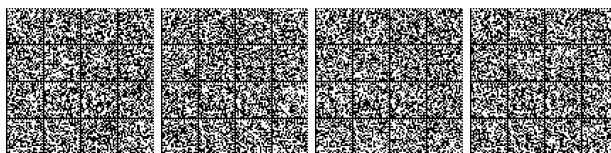
Nel giudizio promosso con l'ordinanza del TAR per il Molise, iscritta al r.o. n. 225 del 2012, la parte privata (il prof. B.O.) si è costituita depositando il relativo atto in data 9 ottobre 2012 e, in prossimità dell'udienza di discussione, ha depositato memoria illustrativa.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, con le tredici ordinanze di rimessione indicate in epigrafe, ha sollevato - in riferimento agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 25 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario).

Identiche questioni sono state sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise con le ordinanze iscritte al r.o. n. 224 e n. 225 del 2012.

In particolare, i rimettenti dubitano che la norma censurata - escludendo l'eventuale trattenimento in servizio per un biennio, oltre l'età del collocamento in quiescenza, per i professori e per i ricercatori universitari che ne abbiano fatto istanza - violi: a) il principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) e il principio dell'autonomia universitaria (art. 33, sesto comma, Cost.), perché priverebbe le università, discriminandole rispetto a qualsiasi altro ente pubblico, del potere di valutazione e di accoglimento delle istanze di trattenimento in servizio presentate dal personale docente, anche laddove tale prolungamento risulti funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca, impedendo alle università di utilizzare una misura organizzativa, seppure eccezionale, in materia di provvista del personale e privando gli atenei di docenti caratterizzati da una qualificazione scientifica ben difficilmente ripetibile; b) il principio del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, ai sensi dell'art. 3 Cost., nella misura in cui prevede che la regola introdotta dalla norma censurata si applichi indistintamente a tutti i professori e ricercatori universitari, anche a quelli che hanno fatto legittimo affidamento su una disciplina che consentiva il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio, in quanto erano stati già autorizzati con decreto rettorale adottato sulla base della originaria nor-



mativa dettata dall'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), con conseguente irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, essendo esclusi soltanto i beneficiari di un atto di mantenimento in servizio che abbia già iniziato a produrre effetti; c) l'art. 3 Cost. per violazione del principio di ragionevolezza, tenuto conto della disciplina di cui all'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992, quale *tertium comparationis*, in relazione alla quale la scelta legislativa appare sbilanciata e sproporzionata perché, in nome dell'esigenza del ricambio generazionale, il legislatore non si è fatto carico delle negative ripercussioni che potrebbero derivarne sui principi del buon andamento della pubblica amministrazione e della tutela dell'autonomia universitaria (artt. 97 e 33 Cost.): la disparità di trattamento tra categorie di pubblici dipendenti (i professori e ricercatori universitari rispetto al restante personale pubblico) si traduce in una disparità di trattamento anche tra i relativi enti di appartenenza, perché viene negata alle università, titolari di un'autonomia funzionale costituzionalmente garantita, ogni margine di autonomo apprezzamento.

Inoltre, secondo il TAR per il Molise sarebbe ancora violato l'art. 3 Cost. per disparità, ineguaglianza ed irragionevolezza, in quanto l'art. 24, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, riconoscerebbe a tutti i dipendenti pubblici e privati il diritto potestativo di protrarre il periodo lavorativo fino al compimento del settantesimo anno di età. Pertanto, tutti i lavoratori pubblici e privati, se intendono beneficiarne, «hanno diritto a tale proroga, tranne i professori e ricercatori universitari. Tale regime particolare di sfavore verso i docenti universitari non ha alcuna ragion d'essere, specie se si considera che il lavoro intellettuale da essi svolto notoriamente è meno usurante di tante attività manuali, materiali e pratiche di quei lavoratori ai quali, paradossalmente, si consente di protrarre fino ai settant'anni di età, per la sola ragione che potrebbero non aver maturato il periodo contributivo sufficiente a ottenere una decorosa pensione (ragione che, peraltro, potrebbe riguardare anche i professori e ricercatori che hanno avuto accesso alla carriera universitaria in età matura)».

2.- Le quindici ordinanze di rimessione indicate in epigrafe censurano, con argomenti identici o analoghi, la stessa norma di legge, cioè l'art. 25 della legge n. 240 del 2010. Pertanto, i relativi giudizi di legittimità costituzionale devono essere riuniti, per essere decisi con unica pronuncia.

3.- Come esposto in narrativa, il prof. M.E. ha spiegato intervento nel giudizio di legittimità costituzionale promosso con ordinanza del Consiglio di Stato iscritta al r.o. n. 42 del 2012, concernente la posizione del prof. F.G., pur non essendo parte del giudizio *a quo*. L'interveniente ha motivato la sua iniziativa assumendo di aver vissuto una vicenda "in tutto analoga" a quella del detto prof. F.G. Tale intervento sarebbe inammissibile in base alla costante giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale) le sole parti del giudizio principale, mentre l'intervento di soggetti estranei a questo è consentito soltanto ai terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura.

Tuttavia il prof. M.E., dopo avere spiegato il detto intervento, si è anche costituito nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Consiglio di Stato con ordinanza iscritta al r.o. n. 191 del 2012, relativo allo stesso prof. M.E., parte privata nel giudizio *a quo*. Ne deriva che è venuto meno ogni interesse alla pronuncia sull'intervento, che deve quindi ritenersi assorbito.

4.- La difesa dello Stato, intervenuta in ciascuno dei giudizi a quibus, ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto assoluto di rilevanza.

Al riguardo, essa ha dedotto che la giurisprudenza di questa Corte sarebbe costante nel ritenere inammissibili, proprio per difetto di rilevanza nel giudizio *a quo*, le questioni di legittimità costituzionale, qualora esse siano sollevate, come nei casi di specie, dopo l'adozione del provvedimento cautelare. Infatti, «nell'ipotesi in cui il giudice remittente adotti il provvedimento cautelare oggetto dell'istanza, la questione di legittimità deve essere dichiarata inammissibile giacché una volta soddisfatto il *petitum* cautelare dell'istante vengono meno le ragioni della rilevanza dell'espunzione della norma di dubbia legittimità costituzionale ai fini del giudizio *a quo*».

La questione, dunque, nel caso di specie non potrebbe trovare ingresso, «atteso che, data la concessione del provvedimento d'urgenza, la remissione alla Corte è tardiva in relazione al giudizio cautelare e prematura in relazione al giudizio di merito, in ordine al quale il collegio, in mancanza della fissazione della relativa udienza di discussione, è privo di potere decisorio» (sono richiamate le sentenze n. 451 del 1993 e n. 186 del 1976).

Il Consiglio di Stato, consapevole di tale ragione d'inammissibilità, avrebbe cercato di superarla mediante un'ideale scomposizione del giudizio cautelare in due fasi: una ante e una post iudicium di legittimità costituzionale. La difesa dello Stato afferma che: «L'ordinanza di remissione elegge tale articolazione bifasica del giudizio cautelare a strada maestra nel caso concreto. La scelta, tuttavia, appare non convincente, tenuto conto delle peculiarità del caso concreto».



Infatti - prosegue l'Avvocatura - i ricorrenti avrebbero aspirato al mantenimento in servizio per un biennio. L'adozione della teoria della scomposizione bifasica del giudizio cautelare avrebbe implicato un doppio vaglio dell'istanza cautelare da parte del giudice rimettente, intervallato dal controllo di legittimità della Corte costituzionale. Questo triplo filtro giurisdizionale potrebbe svolgersi nel presumibile lasso di tempo di alcuni mesi. Pertanto, dal momento dell'emanazione del primo provvedimento sospensivo fino a quello della definitiva pronuncia cautelare, in costanza di sospensione dell'atto di collocamento a riposo, il ricorrente otterrebbe in via di fatto, e fuori da un vaglio nel merito della questione, il "bene della vita" cui aspirava, con una chiara distorsione della fisiologica dialettica processuale. Più in generale, nei casi in cui l'istante, come nella specie, miri ad ottenere una utilità sostanziale di natura temporanea, l'adozione della teoria della scomposizione bifasica del giudizio cautelare contribuirebbe ad attribuire tale utilità «fuori dall'incardinamento del giudizio di merito con grave pregiudizio alle chances difensive di controparte». Tale profilo sarebbe stato del tutto trascurato nelle ordinanze di rimessione.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha più volte chiarito che la potestas iudicandi del giudice *a quo* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare sia fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi, in tal caso, ritenere di carattere provvisorio e temporaneo la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*: sentenze n. 236 del 2010, n. 351 e n. 161 del 2008; ordinanza n. 25 del 2006).

Nei casi in esame il Consiglio di Stato, adito in sede di appello nei procedimenti cautelari, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, e, con separate ordinanze, ha concesso una misura cautelare "interinale" o ad tempus, «fino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale».

È evidente, dunque, che si è trattato di una misura avente carattere provvisorio, efficace sino alla ripresa del procedimento dopo l'incidente di legittimità costituzionale, sicché il giudice *a quo* non ha esaurito la propria potestas iudicandi, onde ben può sollevare, in questa fase, le questioni di legittimità costituzionale della disposizione che è chiamato ad applicare.

Quanto alle due ordinanze del TAR per il Molise, come risulta da tali provvedimenti, il giudice *a quo*, dopo aver concesso le misure cautelari richieste dalle parti ricorrenti, ha trattato le questioni in pubblica udienza ed all'esito ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale del citato art. 25, sicché per esse non si pone un problema di esaurimento della potestas iudicandi.

4.1.- La tesi della difesa erariale, sopra riassunta, secondo cui i rimettenti avrebbero trascurato di considerare le peculiarità del caso di specie, non può essere condivisa.

Invero, essa si risolve nella denuncia di un asserito (ed eventuale) inconveniente di mero fatto che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non rileva ai fini del controllo di legittimità costituzionale (*ex plurimis*: sentenze n. 117 del 2012, n. 303 del 2011 e n. 329 del 2009).

5.- Nel merito, le questioni sono fondate.

L'art. 25 della legge n. 240 del 2010 così dispone: «L'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 non si applica a professori e ricercatori universitari. I provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti».

A sua volta, l'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 503 del 1992, statuisce: «È in facoltà dei dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti. In tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi. La disponibilità al trattenimento va presentata all'amministrazione di appartenenza dai ventiquattro ai dodici mesi precedenti il compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento. I dipendenti in aspettativa non retribuita che ricoprono cariche elettive esprimono la disponibilità almeno novanta giorni prima del compimento del limite di età per il collocamento a riposo».

Con riguardo a tale norma va notato che, con sentenza n. 33 del 2013, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 15-*nonies*, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e 16, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 503 del 1992, nel testo di essi vigente fino all'entrata in vigore dell'art. 22 della



legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), nella parte in cui non consente al personale ivi contemplato che, al raggiungimento del limite massimo di età per il collocamento a riposo non abbia compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione, di rimanere, su richiesta, in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età. La suddetta pronuncia, peraltro, non incide sulla questione qui in esame, concernente il trattenimento in servizio di una categoria, quale quella dei professori universitari, la cui età di collocamento a riposo è già fissata al compimento del settantesimo anno di età.

Ciò posto, si deve osservare che il dettato della norma censurata (il cui chiaro significato non si presta a dubbi ermeneutici) esclude l'applicazione a professori e ricercatori universitari dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 503 del 1992, così precludendo a tale categoria la facoltà, riconosciuta agli altri dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici, di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsto, previa valutazione favorevole dell'amministrazione di appartenenza, secondo i criteri nel medesimo art. 16 indicati.

Orbene, tale esclusione si rivela del tutto irragionevole e si risolve, quindi, in violazione dell'art. 3 Cost.

Va premesso che, come questa Corte ha più volte affermato, il legislatore ben può emanare disposizioni che vengano a modificare in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009).

Nei casi in esame non è dato individuare ragioni idonee a giustificare, per la sola categoria dei professori e ricercatori universitari, l'esclusione dalla possibilità di avvalersi del trattenimento in servizio disciplinato dal citato art. 16, comma 1.

Secondo la difesa dello Stato la norma impugnata sarebbe «pienamente giustificata in vista di relevantissime esigenze di contenimento finanziario e razionalizzazione della spesa pubblica». Ad avviso dell'Avvocatura generale, «se si analizza l'evoluzione normativa in materia, ci si avvede del fatto che il legislatore non si è limitato ad abolire tout court la possibilità di mantenimento in servizio per i professori universitari, ma, proprio per evitare d'incorrere in censure sotto il profilo della legittimità costituzionale, ha operato una graduale riduzione della possibilità di ottenere il mantenimento in servizio biennale fino alla sua totale eliminazione. Dapprima, infatti, con l'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, il legislatore aveva riconosciuto ai dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici la facoltà di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo. Poi, l'art. 72 del d.l. n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008, aveva previsto che non venisse più riconosciuto ai professori e ricercatori universitari un diritto soggettivo alla permanenza in servizio, ma che l'istanza venisse valutata discrezionalmente dall'amministrazione [...]. Infine, con l'art. 25 della legge n. 240 del 2010 è venuta meno la possibilità, per professori e ricercatori universitari, di presentare istanza per la permanenza in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo».

Questa tesi non può essere condivisa.

In primo luogo, la presunta gradualità dell'intervento legislativo (ammesso che la sua sussistenza possa avere qualche rilievo ai fini del giudizio di ragionevolezza) in realtà non è ravvisabile. Invero, l'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, nel testo originario, riguardava tutti i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici, e, quindi, anche i docenti universitari. Lo stesso deve dirsi per la modifica della norma ora citata, compiuta con l'art. 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133: anche tale modifica aveva come destinatari i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici, non già i soli docenti universitari, come sembra postulare la difesa erariale.

Invece, proprio l'art. 25 della legge n. 240 del 2010 ha fatto venir meno per la sola categoria ora indicata la possibilità di ottenere il trattenimento in servizio, così realizzando anche una non spiegabile disparità di trattamento in violazione dell'art. 3 Cost.

Quanto all'argomento che vorrebbe giustificare la norma in questione con «relevantissime esigenze di contenimento finanziario e razionalizzazione della spesa pubblica», esso non resiste ad un sia pur sommario vaglio critico.

In primo luogo, la disposizione di cui si tratta interessa un settore professionale numericamente ristretto, perciò inidoneo a produrre significative ricadute sulla finanza pubblica; in secondo luogo, l'accoglimento dell'istanza di trattenimento in servizio non è automatico, a seguito dell'intervento normativo realizzato con l'art. 72 del d.l. n. 112 del 2008 (poi convertito), ma consegue alla valutazione dell'amministrazione di appartenenza, che decide in base alle



proprie esigenze organizzative e funzionali, considerando la «particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi»: il che, da un lato, consente all'Amministrazione di utilizzare esperienze professionali ancora valide, dall'altro contribuisce a ridurre il numero dei beneficiari del trattenimento; in terzo luogo, questo impegna un arco di tempo contenuto (al massimo, un biennio) che non sembra suscettibile d'incidere in misura apprezzabile sulla spesa pubblica.

Tanto più che lo stesso legislatore ha ritenuto che il rinvio del collocamento a riposo dei dipendenti pubblici sia funzionale alle misure di contenimento di tale spesa.

Infine, la norma *de qua* non può trovare giustificazione sull'interesse al ricambio generazionale del personale docente, del pari invocato dalla difesa dello Stato.

Al riguardo, si deve osservare che, senza dubbio, rientra nella discrezionalità del legislatore l'obiettivo di favorire il ricambio generazionale nell'ambito dell'istruzione universitaria.

Tuttavia, fermo restando in via generale tale principio, è pur vero che il perseguimento di questo obiettivo deve essere bilanciato con l'esigenza, a sua volta riconducibile al buon andamento dell'amministrazione e perciò nello schema del citato art. 97 Cost., di mantenere in servizio - peraltro per un arco di tempo limitato - docenti in grado di dare un positivo contributo per la particolare esperienza professionale acquisita in determinati o specifici settori ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi.

In questo quadro si colloca il disposto dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 503 del 1992, nel testo modificato dall'art. 72, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, poi convertito dalla legge n. 133 del 2008. Detta norma realizza, per l'appunto, il suddetto bilanciamento, affidando all'amministrazione la facoltà di accogliere o no la richiesta del dipendente, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali e secondo i criteri nella norma medesima indicati.

Resta dunque priva di giustificazioni l'esclusione della sola categoria dei professori e ricercatori universitari dall'ambito applicativo del citato art. 16, comma 1, quando proprio per tale categoria l'esigenza suddetta si presenta in modo più marcato, avuto riguardo ai caratteri ed alle peculiarità dell'insegnamento universitario. La norma impugnata trascura del tutto tale profilo, introducendo una disciplina sbilanciata e irrazionale, che si pone in deciso contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost.

Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010.

Ogni altro profilo resta assorbito.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 25 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

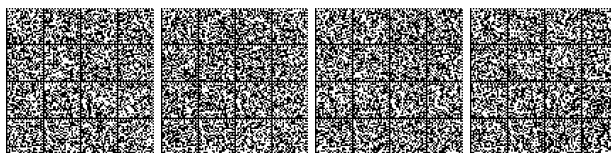
Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



n. 84

*Ordinanza 6 - 9 maggio 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Proroga di contratti di lavoro estesa anche a rapporti di lavoro autonomo e parasubordinato - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana - Successiva promulgazione parziale del testo legislativo, con omissione delle disposizioni impugnate - Giudizio di costituzionalità divenuto privo di oggetto - Cessazione della materia del contendere.**

- Disegno di legge della Regione siciliana n. 58, approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 dicembre 2012, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l).

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

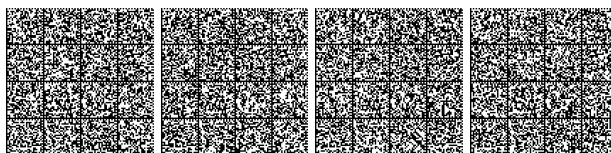
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del disegno di legge della Regione siciliana n. 58 (Norme in materia di personale. Disposizioni contabili) approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 dicembre 2012, promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 7 gennaio 2013, depositato nella cancelleria il 10 gennaio 2013 e iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2013.

Udito nella camera di consiglio del 24 aprile 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che il Commissario dello Stato per la Regione siciliana, con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 10 gennaio 2013 e iscritto al registro ricorsi n. 3 del 2013, ha impugnato l'articolo 1, comma 1, del disegno di legge della Regione siciliana n. 58 (Norme in materia di personale. Disposizioni contabili) approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 dicembre 2012, per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;

che il comma censurato autorizza sino al 30 aprile 2013 la proroga di contratti di lavoro in essere alla data del 30 novembre 2012, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione siciliana 9 maggio 2012, n. 26 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2012. Legge di stabilità regionale), previo accordo con le organizzazioni sindacali rappresentative del settore e previa verifica dell'esigenza del fabbisogno di risorse umane, nel rispetto del combinato disposto delle norme statali in materia di proroga dei rapporti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni;

che, secondo il Commissario dello Stato, la disposizione censurata non limiterebbe la suddetta proroga ai soli contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, come consentito dall'art. 1, comma 400, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), ma, tramite il riferimento all'art. 5, comma 1, della legge reg. n. 26 del 2012, la estenderebbe anche ai rapporti di lavoro autonomo e parasubordinato. In particolare, la tipologia di lavoro di collaborazione coordinata e continuativa interessata dal disegno di legge regionale potrebbe, secondo la legislazione statale in materia, essere oggetto di proroga solo in ipotesi delimitate ed eccezionali;



che la norma censurata, non distinguendo tra i rapporti di lavoro subordinato ed autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa e richiedendo una previa verifica da parte dei dirigenti generali dell'amministrazione del fabbisogno di risorse umane, si discosterebbe da quanto consentito dall'art. 7, comma 6, lettera c), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), invadendo l'ambito di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.;

che un secondo motivo d'illegittimità della norma oggetto di ricorso, secondo il Commissario dello Stato, sarebbe da individuare nella modificazione della causa e dell'oggetto del contratto di lavoro autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa. Infatti, la proroga di tali contratti, non essendo espressamente subordinata alla necessità di completare i progetti per i quali essi erano stati attivati, muterebbe la causa e l'oggetto dei contratti medesimi e alimenterebbe aspettative di stabilizzazione, in conflitto con la natura dei rapporti contrattuali e con l'art. 97 Cost.;

che, infine, la disposizione risulterebbe censurabile sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost., poiché consentirebbe un trattamento più favorevole per i lavoratori in servizio presso l'amministrazione regionale, rispetto a quello riservato alle restanti pubbliche amministrazioni, cui si applicherebbe l'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, come integrato dall'art. 1, comma 147, della legge n. 228 del 2012.

Considerato che il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha proposto questione di costituzionalità con riferimento all'articolo 1, comma 1, del disegno di legge della Regione siciliana n. 58 (Norme in materia di personale. Disposizioni contabili), approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 dicembre, per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;

che, successivamente al ricorso, il disegno di legge è stato promulgato e pubblicato come legge della Regione siciliana 22 gennaio 2013, n. 4 (Norme in materia di personale. Disposizioni contabili), con omissione della disposizione impugnata, come rilevato dal Commissario dello Stato con nota depositata nella cancelleria il 12 marzo 2013;

che, in base alla giurisprudenza costante di questa Corte, la promulgazione parziale del testo, con omissione delle disposizioni impugnate, realizza «l'esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato» dalla medesima Assemblea (ordinanza n. 27 del 2012);

che, dunque, tale promulgazione sul piano processuale «preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplicino una qualsiasi efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale» (*ex plurimis*, ordinanze n. 228, n. 145 e n. 11 del 2012; n. 166, n. 76 e n. 2 del 2011; n. 183 del 2010);

che deve essere pertanto dichiarata la cessazione della materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara cessata la materia del contendere con riferimento al ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

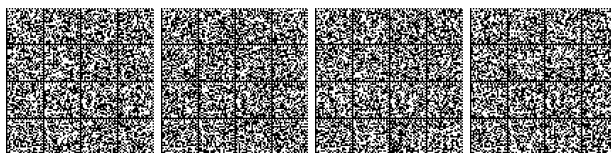
Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 85

*Sentenza 9 aprile - 9 maggio 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Intervento in giudizio - Interventi spiegati da Confindustria, Federacciai e WWF Italia - Soggetti che non sono parti nel giudizio a quo e che non sono titolari di un interesse qualificato - Inammissibilità degli interventi.**

– Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), artt. 1 e 3.

**Intervento in giudizio - Interventi spiegati da persone che hanno partecipato, in qualità di persone offese, all'incidente probatorio ammesso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Taranto con ordinanza del 27 ottobre 2010 - Soggetti titolari di un interesse qualificato - Ammissibilità degli interventi.**

– Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), artt. 1 e 3.

**Industria - Stabilimenti in crisi con almeno duecento occupati - Necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione - Riconoscimento dell'interesse strategico nazionale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Possibilità di continuare l'esercizio dell'attività di impresa - Disposizioni specifiche relative all'impianto siderurgico Ilva di Taranto - Asserita lesione di norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo o dell'ordinamento dell'Unione europea - Evocazione generica, basata su una pretesa corrispondenza tra le norme di tutela dei diritti fondamentali contenute nella Carta costituzionale e le norme sovranazionali - Mancata considerazione della specifica normativa dell'Unione in materia di siderurgia e delle risoluzioni assunte dal Parlamento europeo - Inammissibilità delle questioni.**

– Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), artt. 1 e 3.

– Costituzione, art. 117, primo comma.

**Industria - Stabilimenti in crisi con almeno duecento occupati - Necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione - Riconoscimento dell'interesse strategico nazionale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Possibilità di continuare l'esercizio dell'attività di impresa - Disposizioni specifiche relative all'impianto siderurgico Ilva di Taranto - Asserita violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Asserita violazione del principio della personalità della responsabilità penale - Completa carenza di motivazione - Inammissibilità delle questioni.**

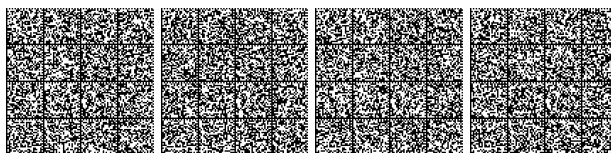
– Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), artt. 1 e 3.

– Costituzione, artt. 25, primo comma, e 27, primo comma.

**Industria - Stabilimenti in crisi con almeno duecento occupati - Necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione - Riconoscimento dell'interesse strategico nazionale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Possibilità di continuare l'esercizio dell'attività di impresa, anche nel caso sia stato disposto il sequestro giudiziario degli impianti, per un tempo non superiore a 36 mesi, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una autorizzazione integrata ambientale (AIA) rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili - Asserita cancellazione o attenuazione delle responsabilità gravanti sui soggetti autori di violazioni di norme penali e amministrative poste a presidio dell'ambiente e della salute - Asserita discriminazione fra cittadini esposti ad emissioni inquinanti e lesione del loro diritto di agire in giudizio per la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive - Asserita ingiustificata differenziazione di disciplina tra stabilimenti "strategici" e altri impianti, sulla base di un mero atto amministrativo - Asserito intervento normativo lesivo di un "giudicato cautelare" con violazione della riserva di giurisdizione e del principio di separazione tra i poteri dello Stato - Asserita violazione del diritto alla salute e all'ambiente salubre - Insussistenza - Perdurante applicabilità, nel corso dei 36 mesi, delle sanzioni amministrative e penali vigenti, con rafforzamento e allargamento dei controlli sull'osservanza delle prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata - Ragionevole bilanciamento tra i diritti fondamentali della salute e del lavoro - Non fondatezza delle questioni.**

– Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), art. 1.

– Costituzione, artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112 e 113.





**Industria - Stabilimenti in crisi - Necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione - Norme relative all'impianto siderurgico Ilva di Taranto - Riconoscimento che costituisce stabilimento di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 1 del medesimo decreto-legge - Riconoscimento che l'AIA rilasciata alla società Ilva il 26 ottobre 2012 produce gli effetti autorizzatori previsti dall'art. 1 del medesimo decreto-legge - Reimmissione in possesso degli impianti e dei beni già sottoposti a sequestro dell'autorità giudiziaria - Autorizzazione alla commercializzazione dei prodotti in giacenza, compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto-legge - Asserita discriminazione in danno dei cittadini esposti alle emissioni inquinanti dell'Ilva e lesione del loro diritto di agire in giudizio - Asserito vantaggio per l'Ilva in danno di altre aziende - Asserito intervento normativo lesivo di un "giudicato cautelare" con violazione della riserva di giurisdizione e del principio di separazione tra i poteri dello Stato - Asserita mancanza di ragionevole giustificazione per l'efficacia retroattiva della norma censurata - Asserito ostacolo all'esercizio della funzione pubblica di accertamento, repressione e prevenzione dei reati - Insussistenza - Ragionevole bilanciamento tra i diritti fondamentali della salute e del lavoro - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, 104, 112 e 113.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici:* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

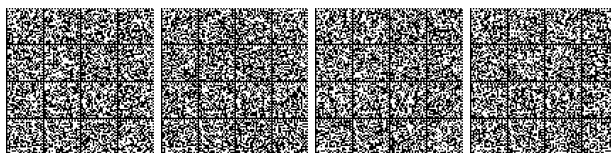
## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012, n. 231 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) - *recte*, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 - promossi dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto con ordinanza del 22 gennaio 2013 e dal Tribunale ordinario di Taranto con ordinanza del 15 gennaio 2013, iscritte, rispettivamente, ai nn. 19 e 20 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di Bruno Ferrante nella qualità di Presidente del consiglio di amministrazione e legale rappresentante di Ilva S.p.A., nonché gli atti di intervento della Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus, di Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro, della Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria), della Federacciai - Federazione Imprese Siderurgiche Italiane, nonché del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 aprile 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Luisa Torchia, Francesco Mucciarelli e Marco De Luca per Bruno Ferrante, nella qualità di Presidente del consiglio di amministrazione e legale rappresentante di Ilva S.p.A., Francesca Fegatelli per l'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus, Sergio Torsella per Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro, Giuseppe Pericu per la Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria) e per Federacciai - Federazione Imprese Siderurgiche Italiane, nonché gli avvocati dello Stato Maurizio Borgo e Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1. - Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto ha sollevato, con ordinanza depositata in data 22 gennaio 2013 (r.o. n. 19 del 2013), questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012, n. 231 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) - *recte*, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 - in relazione agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 27, primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117, primo comma, della Costituzione.

All'art. 1 del citato d.l. n. 207 del 2012 è previsto che, presso gli stabilimenti dei quali sia riconosciuto l'interesse strategico nazionale e che occupino almeno duecento persone, l'esercizio dell'attività di impresa, quando sia indispensabile per la salvaguardia dell'occupazione e della produzione, possa continuare per un tempo non superiore a 36 mesi, anche nel caso sia stato disposto il sequestro giudiziario degli impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.

Al successivo art. 3 è stabilito che l'impianto siderurgico Ilva di Taranto costituisce stabilimento di interesse strategico nazionale a norma dell'art. 1, che l'AIA rilasciata alla società Ilva il 26 ottobre 2012 produce gli effetti autorizzatori previsti dal citato art. 1, che la società indicata è reimmessa nel possesso degli impianti e dei beni già sottoposti a sequestro dell'autorità giudiziaria e che i prodotti in giacenza, compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto-legge, possono essere commercializzati dall'impresa.

1.1.- Dopo aver premesso d'essere investito di due richieste del pubblico ministero, relativamente a beni in attuale condizione di sequestro, il rimettente illustra anzitutto la sequenza dei provvedimenti cautelari succedutisi nel giudizio *a quo*.

Il 25 luglio 2012, su richiesta della locale Procura della Repubblica, lo stesso giudice *a quo* aveva disposto l'applicazione di misure cautelari personali e reali con riguardo a delitti realizzati, secondo l'ipotesi accusatoria, nella gestione dell'impianto siderurgico dell'Ilva S.p.A. di Taranto.

Si procedeva in particolare, nei confronti di amministratori e dirigenti della società, con riguardo a reati ambientali integrati mediante emissioni nocive nell'atmosfera di polveri e gas (artt. 81 e 110 del codice penale; artt. 24 e 25 del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, recante «Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183»; artt. 256 e 279 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»). Si procedeva, inoltre, riguardo ad ipotesi di concorso nei reati (talvolta continuati) di cui agli artt. 434 (Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi), 437 (Rimozione od omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro), 439 (Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari), 635 (Danneggiamento), 639 (Deturpamento e imbrattamento di cose altrui), 674 (Getto pericoloso di cose) del codice penale.

I provvedimenti cautelari erano stati adottati in base ad un complesso di risultanze, comprese due perizie assunte in regime di incidente probatorio (l'una a carattere chimico-ambientale e l'altra a carattere medico-epidemiologico).

Il rimettente segnala che i provvedimenti in questione sono divenuti inoppugnabili, perché confermati dal tribunale del riesame con due distinte ordinanze, una delle quali posta ad oggetto di un ricorso per cassazione poi respinto (è il caso delle misure restrittive personali), e l'altra neppure impugnata (è il caso delle misure reali).

1.1.1.- La misura cautelare del sequestro preventivo aveva riguardato ampie porzioni dello stabilimento siderurgico di Taranto, senza facoltà d'uso per il gestore, con la nomina concomitante di un collegio di custodi, il cui mandato non comprendeva la continuazione dell'attività produttiva, ma piuttosto l'avvio delle operazioni necessarie alla chiusura dell'impianto in condizioni di sicurezza. Il rimettente segnala come il Tribunale del riesame, pur avendo parzialmente modificato il provvedimento, avesse confermato la necessità di una immediata interruzione dell'attività nelle cosiddette «aree a caldo», subordinando l'ipotetica loro ripresa ad una futura autorizzazione, condizionata dalla puntuale esecuzione degli interventi prospettati dai periti nell'ambito dell'incidente probatorio assunto nel giudizio principale, e dall'instaurazione di un sistema di monitoraggio delle emissioni. Il Tribunale dunque, sempre secondo il rimettente, aveva chiaramente disposto la «sottrazione» al gestore della disponibilità degli impianti, consentendo l'attuazione di interventi «all'esclusivo fine della eliminazione della situazione di pericolo».

Riguardo al sequestro degli impianti, erano poi intervenute alcune ordinanze di rigetto delle richieste di revoca o, in subordine, di autorizzazione a proseguire le attività produttive.



Lo stesso giudice *a quo*, con decreto del 22 novembre 2012, aveva disposto anche il sequestro «del prodotto finito e/o semilavorato» giacente nelle aree di stoccaggio dello stabilimento Ilva e realizzato in epoca successiva al sequestro degli impianti di produzione. La misura era stata applicata anzitutto nella prospettiva della confisca, a norma dell'art. 240, primo comma, cod. pen. e dell'art. 321, comma 1, del codice di procedura penale, trattandosi del prodotto della condotta illecita consistita nella «imperterrita» prosecuzione dell'attività industriale inquinante nonostante l'esplicito divieto posto dai provvedimenti giudiziari. In secondo luogo, la cautela era stata adottata, in applicazione del comma 1 dell'art. 321 cod. proc. pen., per il perseguimento delle finalità di prevenzione tipiche della fattispecie cautelare.

Sempre in data 22 novembre 2012 era stata emessa anche una nuova ordinanza applicativa di misure personali. Al novero dei reati già contestati in precedenza si era aggiunto quello di associazione per delinquere (art. 416, commi primo e secondo, cod. pen.).

1.1.2.- Poste le premesse indicate, il Giudice rimettente riferisce d'aver ricevuto il 4 gennaio 2013, in relazione al sequestro dell'impianto industriale, una richiesta del pubblico ministero, volta in sostanza ad «adeguare» il titolo cautelare alle novità normative nel frattempo intervenute, con una contestuale sollecitazione a rimettere gli atti alla Corte costituzionale per l'asserito contrasto tra gli artt. 1 e 3 della legge n. 231 del 2012 (*recte*, d.l. n. 207 del 2012) e numerosi parametri costituzionali.

Secondo la Procura, la cui richiesta è oggetto di una estesa e testuale citazione adesiva da parte del rimettente, l'Ilva non avrebbe dovuto, dopo il sequestro, proseguire l'attività produttiva, ma semmai cooperare alla realizzazione degli interventi tecnici necessari per la messa in sicurezza degli impianti. Il portato essenziale del sopravvenuto decreto-legge consisterebbe invece nell'autorizzazione a proseguire l'attività produttiva, dannosa per la salute e per l'ambiente, nonostante la condizione di sequestro in atto, previa adozione delle sole misure previste nell'AIA rilasciata, in sede di riesame, il 26 ottobre 2012. La disciplina avrebbe quindi privato i custodi giudiziari della loro funzione essenziale, cioè quella di gestire l'impianto al fine di realizzare tutti gli interventi utili alla prevenzione delle emissioni pericolose. Di qui la richiesta di revocare la designazione dei citati custodi. Più in generale, avendo la Procura reimmesso la proprietà dell'Ilva nel possesso degli impianti, con la conseguente possibilità di produrre e commercializzare materiale realizzato nelle parti «a caldo» dello stabilimento, il giudice precedente è stato sollecitato ad «adeguare» lo statuto dei beni in sequestro, concedendo la facoltà d'uso dei medesimi.

Contestualmente, e come anticipato, il pubblico ministero ha chiesto sollevarsi varie questioni di legittimità costituzionale della normativa sopravvenuta.

1.1.3.- La seconda delle richieste presentate al giudice rimettente dalla locale Procura della Repubblica, in data 4 gennaio 2013, ha per oggetto la reiezione dell'istanza con la quale il legale rappresentante dell'Ilva ha sollecitato la «restituzione» dei prodotti in sequestro, per effetto di quanto disposto dal comma 3 dell'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito dalla legge n. 231 del 2012.

Il pubblico ministero ha espresso il proprio avviso contrario all'accoglimento della domanda, sul presupposto che la commercializzazione del prodotto da parte dell'Ilva implicherebbe l'irrimediabile dispersione della cosa in sequestro. Al tempo stesso, la Procura precedente ha nuovamente sollecitato la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

1.2.- Il giudice rimettente propone molteplici questioni di legittimità in merito agli artt. 1 e 3 del d.l. n. 207 del 2012, sia mediante il richiamo alle osservazioni svolte nelle richieste sulle quali è chiamato a provvedere, sia mediante lo sviluppo di argomentazioni proprie.

Secondo la prospettazione del pubblico ministero, la disciplina censurata consentirebbe ad una determinata impresa, nonostante la connotazione penalmente illecita dell'attività, di proseguire per 36 mesi la propria produzione, in palese violazione dell'art. 3 Cost. Ciò sulla base di un provvedimento amministrativo - la qualifica di «stabilimento di interesse strategico nazionale» - i cui presupposti non sarebbero delineati dalla legge con la necessaria precisione.

La normativa in questione avrebbe «espropriato» la funzione giurisdizionale, vanificando l'efficacia dei provvedimenti cautelari adottati e precludendo l'adozione di nuove cautele, a fronte della perdurante attività illecita, quand'anche la stessa producesse effetti lesivi «non previsti dalle misure indicate nell'autorizzazione integrata ambientale». Di fatto - e sebbene non possa parlarsi di «giudicato» in senso proprio - il legislatore sarebbe intervenuto a modificare un atto dell'autorità giudiziaria senza mutare il quadro normativo di riferimento, dando vita ad una legge provvedimento fuori dai casi ritenuti ammissibili dalla giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 267 del 2007). Di qui la violazione degli artt. 101, 102, 103 e 104 Cost.

Al tempo stesso, l'ostacolo frapposto al perseguimento dei reati implicherebbe la violazione degli artt. 25 e 27 Cost. In particolare, stabilendo «come unica sanzione», nel caso di inadempienze alle prescrizioni dell'AIA, una pena amministrativa pari ad una quota del fatturato, la disciplina censurata sottrarrebbe i fatti illeciti alla cognizione del loro «giudice naturale», e nel contempo interverrebbe «a vanificare il principio di responsabilità penale personale in capo agli autori dei reati commessi» nei tre anni successivi al rilascio dell'AIA.



La preclusione, inoltre, investirebbe il diritto delle persone offese ad ottenere, secondo il disposto dell'art. 24 Cost., tutela giudiziale per la propria salute, compromessa dalle emissioni perduranti di sostanze tossiche, discriminando i cittadini interessati rispetto ad ogni altro danneggiato da reato (art. 3 Cost.).

La disciplina censurata, sempre secondo l'opinione fatta propria dal giudice *a quo*, non realizzerebbe un bilanciamento ragionevole tra il diritto alla salute ed all'ambiente salubre da un lato ed il diritto all'iniziativa economica dall'altro (con conseguente violazione degli artt. 2, 9, 32 e 41 Cost.). Neutralizzando ogni possibilità di intervento inibitorio sull'ipotetica continuazione delle attività delittuose (la stessa violazione dell'AIA implicherebbe una sanzione pecuniaria, ma non legittimerebbe la revoca dell'autorizzazione prima di 36 mesi), la legge sarebbe intervenuta ad annullare uno degli interessi in conflitto a favore dell'altro. In pratica, pagando una «tassa» pari al 10% del fatturato dell'ultimo anno (una legittimazione a «pagare la possibilità di inquinare»), l'impresa interessata acquisterebbe una sorta di immunità per il triennio successivo al riesame dell'autorizzazione. L'effetto non sarebbe escluso dalla clausola di salvezza delle ulteriori norme sanzionatorie (anche penali) inserita in apertura del comma 3 dell'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, perché nessuna delle relative sanzioni sarebbe applicabile prima della fine del triennio.

Da ultimo, la parziale coincidenza dei parametri nazionali con gli strumenti sovranazionali di garanzia dei diritti implicherebbe, sempre secondo la Procura e lo stesso giudice rimettente, la violazione del primo comma dell'art. 117 Cost., avuto riguardo anzitutto agli artt. 3 e 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e poi all'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ove è fissato il principio di precauzione (disatteso nella specie oltre la soglia del rischio, fino alla certezza, asseritamente acquisita, di danni alla salute). Nel contempo, l'ingiustificata interferenza con il procedimento cautelare in corso comporterebbe una violazione dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sub specie di lesione del diritto ad un equo processo.

1.3.- Prima di procedere all'ulteriore esposizione dei motivi di asserito contrasto tra le norme censurate e la Costituzione, il giudice *a quo* specifica che le questioni prospettate dal pubblico ministero sarebbero rilevanti ai fini della decisione da assumere sulle relative richieste.

Per quanto attiene agli impianti in sequestro, la disciplina censurata non varrebbe a determinare una revoca della cautela, quanto piuttosto ad imporre il rilascio di una facoltà d'uso, come richiesto dai magistrati inquirenti.

Anche riguardo ai prodotti sequestrati, la normativa in questione (e segnatamente il comma 3 dell'art. 3, come modificato in sede di conversione) lascerebbe inalterato nella forma il vincolo cautelare, pur legittimando l'Ilva a commercializzare le merci.

La perdurante «efficacia» dei provvedimenti di sequestro imporrebbe - secondo il rimettente - la soluzione delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dal pubblico ministero.

1.4.- Come si è detto, il giudice *a quo* condivide le censure prospettate nelle richieste sottoposte alla sua valutazione, aggiungendone di ulteriori, sia sotto il profilo argomentativo, sia nell'individuazione dei parametri costituzionali di riferimento.

1.4.1.- Secondo il rimettente, la normativa *de qua* avrebbe dato vita ad una «legge provvedimento» (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 137 e n. 94 del 2009, n. 267 del 2007), con lesione del principio di separazione tra i poteri e violazione dell'obbligo costituzionale di prevenire e reprimere i reati (sono citate, a quest'ultimo proposito, le sentenze n. 88 del 1991 e n. 34 del 1973).

Gli artt. 1 e 3 del decreto-legge consentirebbero la prosecuzione dell'attività, da parte del gestore privato, nonostante la permanenza del sequestro, a prescindere dalla qualità del reato commesso (eventualmente suscettibile di reiterazione), e per effetto di un atto dell'autorità amministrativa adottabile anche dopo il sequestro. In questa situazione, la perdurante violazione della legge penale non potrebbe essere fronteggiata da provvedimenti cautelari dell'autorità giudiziaria, e le misure già in corso di esecuzione perderebbero la funzione preventiva ad esse tipicamente assegnata. Il Presidente del Consiglio dei ministri, attribuendo, con un proprio decreto, la qualifica di «stabilimento di interesse strategico nazionale» (art. 1, comma 1, del d.l. n. 207), avrebbe la possibilità di vanificare cautele in atto e di inibire nuove misure di protezione degli interessi tutelati dalla legge penale, con riguardo a specifici casi. Ciò sarebbe stato già ritenuto illegittimo dalla giurisprudenza costituzionale, posto che l'effettività della giurisdizione è il portato del primo comma dell'art. 24 Cost., e «non può essere elusa o condizionata da valutazioni amministrative di opportunità» (è citata la sentenza n. 321 del 1998).

Il contrasto col principio di separazione tra i poteri non verrebbe meno nell'art. 3 del decreto-legge, ove la qualificazione di stabilimento di interesse strategico è attribuita agli impianti di Taranto dell'Ilva direttamente dalla legge. La giurisprudenza costituzionale, pur configurando l'ammissibilità di leggi provvedimento, l'avrebbe subordinata non solo all'osservanza dei principi di ragionevolezza e non arbitrarietà, ma anche all'integrità della «funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso» (sono citate le sentenze n. 137 e n. 94 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del



2007, n. 492 del 1995). Con la precisazione che il risultato di interferenza deve essere valutato in «considerazione del tempo, delle modalità e del contesto in cui è stata emanata la disposizione censurata», dato che questi fattori potrebbero svelare la finalità indebita, anche oltre il dato formale (sentenza n. 267 del 2007). La funzione giurisdizionale sarebbe vulnerata non solo dagli interventi sul giudicato, ma anche per effetto di una «legge intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie sub iudice» (sentenza n. 397 del 1994; sono citate, nel medesimo contesto, anche le sentenze n. 22 del 2009, n. 413 del 2008, n. 352 del 2006, n. 374 del 2000, n. 183 del 1987).

Nel caso di specie la legge sarebbe stata piegata, in modo intenzionale, ad una funzione di sostanziale revoca dei provvedimenti di sequestro specificamente assunti nei confronti dell'Ilva, quasi che il legislatore possa atteggiarsi a giudice di grado superiore (e possa agire dunque, sul caso concreto, lasciando inalterata la base normativa sulla quale si fondano i provvedimenti «revocati»).

La «facoltà d'uso» della cosa sottoposta a sequestro sarebbe logicamente concepibile solo quale effetto d'una specifica valutazione giudiziale del singolo caso, mentre, riguardo agli impianti dell'Ilva, è stata imposta a livello legislativo. Analogamente, la commercializzazione dei prodotti in sequestro, autorizzata con legge, varrebbe a vanificare ogni utilità «conservativa» della cautela in vista della confisca.

Per i profili indicati, la disciplina censurata risulterebbe lesiva del principio di separazione tra i poteri (artt. 102, «101/104», 107 e 111 Cost.), ed in contrasto con il dovere costituzionale di repressione dei reati, con violazione degli artt. 25, 27 e 112 Cost.

Gli stessi parametri sarebbero vulnerati anche con riguardo alla impossibilità di prevenire e reprimere reati futuri, sganciati dalle prescrizioni dell'AIA, inevitabilmente connessi alla prosecuzione dell'attività produttiva. L'autorizzazione legislativa a condurre lo stabilimento per 36 mesi equivarrebbe ad una «sospensione della effettività della tutela giurisdizionale dei beni, costituzionalmente rilevanti, lesi dai reati», con l'implicita violazione del primo comma dell'art. 24 Cost., visto che le istanze private di tutela del diritto fondamentale alla salute non potrebbero trovare alcuna rispondenza in provvedimenti giudiziari.

1.4.2.- Con riguardo alla disposizione di cui al comma 2 dell'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012, il rimettente prospetta l'ulteriore violazione dell'art. 113 Cost. Infatti la norma, stabilendo che l'AIA rilasciata all'Ilva nell'ottobre del 2012 integra il provvedimento di riesame previsto dal comma 1 dell'art. 1, ha sostituito la legge ad un provvedimento amministrativo, nei confronti del quale sarebbe stata ammissibile l'ordinaria tutela giurisdizionale, secondo quanto garantisce, appunto, l'art. 113 Cost. In questa situazione, per altro verso, si determinerebbe una ingiustificata discriminazione tra gli impianti per i quali il provvedimento deve essere assunto in sede amministrativa e gli stabilimenti dell'Ilva.

1.4.3.- Tornando a trattare, in generale, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge, il giudice *a quo* riprende le censure prospettate dal pubblico ministero relativamente a plurime violazioni dell'art. 3 Cost. A parità di emissioni inquinanti, le aziende qualificate di «interesse strategico nazionale», secondo criteri oltretutto generici, godrebbero di una legittimazione a proseguire l'attività, a differenza di aziende che non abbiano ottenuto la medesima qualificazione. La discriminazione si riprodurrebbe tra le vittime delle attività illecite, con l'ulteriore effetto, per quelle interessate dalle emissioni dell'azienda legittimata a proseguire l'attività, di una compressione del diritto di agire in giudizio per la tutela del proprio interesse (art. 24 Cost.).

Il principio di uguaglianza sarebbe violato, nello specifico, anche dal comma 3 dell'art. 3, riguardo alla possibilità di commercializzare il prodotto dell'attività illecita, che non varrebbe per aziende diverse il cui prodotto fosse sottoposto a sequestro. Nella parte relativa alle merci realizzate prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, tra l'altro, la disposizione che vanifica il sequestro in atto sarebbe applicabile alla sola società Ilva, introducendo un ulteriore e specifico fattore di ingiustificata discriminazione.

1.4.4.- La disciplina censurata, secondo il rimettente, realizzerebbe anche una violazione del principio personalistico e del principio «solidaristico-sociale».

La Costituzione mette in primo piano i diritti fondamentali della persona umana, sottratta nella sua dignità e nella sua condizione di parità giuridica ad ogni possibile strumentalizzazione, anche se finalizzata all'affermazione di interessi costituzionalmente apprezzabili (artt. 2 e 3 Cost.). Tra i diritti fondamentali della persona v'è senz'altro quello alla salute (art. 32 Cost.), che nella sua dimensione sociale esprime un diritto alla salubrità dell'ambiente (artt. 2, 9 e 32 Cost.; è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 365 del 1993). Per altro verso, in attuazione del principio «solidaristico-sociale», l'iniziativa economica privata non può svolgersi in modo dannoso per la sicurezza delle persone (art. 41 Cost.).

Al fine dichiarato di salvaguardare i livelli occupazionali - interesse che, secondo il rimettente, deve essere perseguito nei limiti imposti dall'esigenza di garantire i diritti inviolabili sopra indicati - il d.l. n. 207 del 2012 avrebbe determinato la completa soccombenza del diritto alla salute ed all'ambiente salubre. Infatti, per quanto il preambolo del provvedimento si riferisca all'esigenza di rimuovere immediatamente «le condizioni di criticità esistenti» in punto di



sicurezza degli impianti, gli artt. 1 e 3 non condizionano affatto la ripresa della produzione alla realizzazione effettiva degli interventi necessari allo scopo, stabilendo anzi, esplicitamente, che le prescrizioni dell'AIA riesaminata vengano adempiute nel corso di 36 mesi. Dunque - secondo il rimettente - la produzione sarebbe ripresa nelle identiche condizioni in cui aveva dovuto essere interrotta per l'illecito danno recato all'ambiente, alle cose ed alle persone. Né potrebbe riconoscersi una qualche efficacia alla previsione sanzionatoria di cui al comma 3 dell'art. 1, che riguarda la mancata osservanza delle prescrizioni impartite in sede di riesame dell'AIA, visto che la tempistica per l'adempimento sarebbe del tutto assente. Nel contempo, la legge avrebbe paralizzato ogni nuovo intervento cautelare dell'autorità giudiziaria.

Le prescrizioni censurate, secondo il giudice *a quo*, svelerebbero l'intento del Governo e del Parlamento di consentire "comunque" che la produzione dell'Ilva prosegua per tre anni, quali che siano gli effetti sull'ambiente. Ulteriori indicazioni circa la *ratio legis* si rinverrebbero nell'omessa previsione di garanzie finanziarie a carico della società, per gli interventi di risanamento e per il pagamento dell'eventuale sanzione pecuniaria.

Il rimettente si chiede se il diritto alla salute sia realmente suscettibile di un bilanciamento e, in caso di risposta affermativa, quale sia il criterio utile ad individuare una soglia di ragionevolezza, sotto il profilo qualitativo e quantitativo. A motivare implicitamente la risposta negativa, vengono trascritti ampi stralci della Relazione (approvata il 17 ottobre 2012) della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, ove si afferma, per un verso, che nessun interesse di carattere economico-produttivo potrebbe legittimare la lesione del diritto alla salute, e, per l'altro verso, che una lesione siffatta sarebbe già stata irrimediabilmente recata alla popolazione di Taranto e soprattutto ai bambini di quella comunità.

1.4.5.- Ancora una volta riprendendo le eccezioni prospettate dal pubblico ministero, il rimettente osserva che le violazioni indicate determinerebbero un contrasto concomitante con l'art. 117, primo comma, Cost., poiché riferibili anche ai precetti degli artt. 3 e 35 della "Carta di Nizza" (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) ed all'art. 191 del TFUE.

In particolare, la disciplina censurata sarebbe incompatibile con il principio di precauzione, considerato che nel caso degli impianti siderurgici dell'Ilva di Taranto dovrebbe parlarsi non di rischio, ma di sicuro danno per la salute pubblica.

Infine, sussisterebbe violazione del citato art. 117, primo comma, Cost., per il contrasto tra le norme censurate e l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, «come recepito dall'art. 52 comma 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», anche con riguardo al connotato di indipendenza del giudice chiamato alla celebrazione dell'equo processo.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 26 febbraio 2013, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e/o infondate.

2.1.- Dopo aver riassunto gli antefatti delle ordinanze di rimessione e l'essenza delle questioni sollevate, l'Avvocatura generale assume il difetto di rilevanza delle questioni medesime.

In primo luogo, infatti, il giudice *a quo* lamenterebbe una indebita lesione delle prerogative giurisdizionali nella regolazione dei casi concreti, pur ammettendo, nel contempo, che la legge non ha influito sulla condizione di sequestro dei beni e che sarebbero necessari nuovi provvedimenti giurisdizionali per adeguare il regime del sequestro alla normativa sopravvenuta.

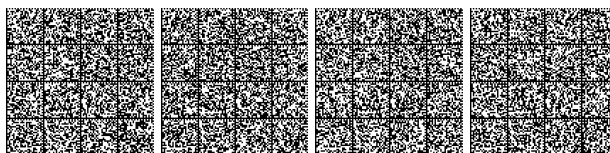
Riguardo agli impianti produttivi, d'altra parte, le questioni sollevate sarebbero tardive, dato che la Procura competente, dopo l'entrata in vigore della normativa censurata, aveva già reimmesso la proprietà dell'Ilva nel possesso dello stabilimento.

Avuto infine riguardo alla disponibilità dei prodotti finiti o semilavorati, la questione avrebbe «perso di interesse», posto che il giudice procedente, con provvedimento del 14 febbraio 2013, ha disposto la vendita delle merci in sequestro. Si ammette - dall'Avvocatura generale - che la giurisprudenza costituzionale misura la rilevanza con riferimento al momento in cui viene avviato l'incidente di legittimità, e tuttavia la disposizione che reimmette l'Ilva nel possesso dei prodotti sarebbe «autoapplicativa», cioè avrebbe già prodotto interamente i suoi effetti.

2.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri le questioni sollevate, nonostante l'evocazione, quali parametri di legittimità, di «ben diciassette norme della Costituzione», sarebbero riducibili a due gruppi fondamentali.

2.2.1.- Il primo nucleo di censure attiene al principio di separazione tra i poteri ed al dovere dell'ordinamento di prevenire e reprimere i reati.

In realtà, la giurisprudenza costituzionale avrebbe da tempo chiarito che un intervento normativo non vulnera la funzione giurisdizionale solo perché produce effetti retroattivi ed «interagisce con controversie in corso» (sono citate le sentenze n. 229 del 1999, n. 432 del 1997, n. 394 del 1994, n. 402 del 1993).



Nella specie si discute di provvedimenti cautelari, per loro natura assunti allo stato degli atti e suscettibili di continuo adattamento, tanto che il cosiddetto «giudicato cautelare» non sarebbe affatto paragonabile alla condizione di irrevocabilità di una sentenza. Per altro verso, il legislatore si sarebbe limitato a fronteggiare una grave crisi in atto, che richiedeva un attento bilanciamento tra le esigenze della produzione e dell'occupazione e quelle della salute e dell'ambiente (tutelate, si fa notare, anticipando l'introduzione delle Best available techniques di cui alla Decisione di esecuzione della Commissione europea 2012/135/UE, del 28 febbraio 2012, che stabilisce le migliori tecniche disponibili [BAT] per la produzione di ferro e acciaio ai sensi della Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle emissioni industriali).

È pienamente concepibile - prosegue l'Avvocatura generale - che singoli casi concreti pongano in evidenza la necessità di affinamenti e aggiornamenti della legislazione. Le leggi provvedimento, d'altra parte, non sono per sé vietate dalla Costituzione. La disciplina censurata non costituisce un caso isolato: si ricorda il decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61 (Interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 5 luglio 2007, n. 87, con il quale è stata prevista la sospensione di efficacia dei provvedimenti di sequestro dell'autorità giudiziaria relativamente a siti oggetto di requisizione da parte del Commissario straordinario. È richiamato, ancora, il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 luglio 2008, n. 123, recante varie norme di diretta incidenza sull'efficacia di provvedimenti cautelari in atto e sulla competenza a provvedere ulteriormente.

In casi del genere non vi sarebbe alcuna preclusione di accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti, né alcuna inibizione dei poteri di indagine e di azione facenti capo al pubblico ministero, né infine alcuna predeterminazione della decisione giudiziale in merito ad una singola controversia. La disciplina censurata, oltre ad introdurre una nuova sanzione per le violazioni dell'AIA, ha specificamente conservato le sanzioni preesistenti, anche penali. D'altra parte, la doglianza relativa all'inibizione di nuovi ed efficaci provvedimenti cautelari di natura reale sarebbe illogica, ben potendo il legislatore legittimare determinate condotte per il futuro, ed apparendo congrua, di conseguenza, la disattivazione dei poteri pertinenti alla giurisdizione penale.

Neppure sussisterebbe - a parere dell'Avvocatura generale - la prospettata violazione dell'art. 113 Cost. Sarebbe del tutto naturale, nel caso di «passaggio dall'atto amministrativo alla legge», che venga meno la giurisdizione del giudice comune (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2012), senza che questo comporti una compressione del diritto di agire in giudizio, poiché la doglianza, trasferendosi sul piano della legittimità della norma, può riproporsi tramite il giudice comune nell'ambito della giurisdizione costituzionale (è citata la sentenza n. 289 del 2010).

Infine, non vi sarebbe alcun contrasto tra la disciplina censurata e l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dunque con il primo comma dell'art. 117 Cost. La Corte costituzionale avrebbe già stabilito, considerata la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sul tema, che la Convenzione non esclude radicalmente la possibilità di leggi che, operando retroattivamente, incidano sull'andamento di giudizi in corso, quando sussistono esigenze di ordine pubblico o addirittura «motivi imperativi di interesse generale» (sono citate, nel complesso, le sentenze n. 264 e n. 15 del 2012, n. 303, n. 236 e n. 93 del 2011, n. 317 e n. 311 del 2009, n. 362 e n. 172 del 2008). D'altra parte il legislatore, con la disciplina censurata, non ha modificato in senso peggiorativo una posizione acquisita, mirando piuttosto al migliore possibile bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti, ed impedendo che l'espansione incontrollata di una garanzia comprimesse intollerabilmente la tutela degli interessi concorrenti.

2.2.2.- Il secondo nucleo di questioni che il Presidente del Consiglio dei ministri individua nell'ordinanza di rimesione attiene proprio al bilanciamento tra diritto alla salute ed all'ambiente salubre e diritto all'iniziativa economica privata.

L'opinione del giudice *a quo* - secondo cui il diritto alla salute avrebbe carattere «assoluto», non suscettibile di bilanciamento - non potrebbe essere condivisa. D'altra parte, come dimostrerebbe già il preambolo del d.l. n. 207 del 2012, il risanamento del processo produttivo costituirebbe lo scopo prioritario dello stesso decreto, pur dovendosi nel contempo garantire altri interessi.

Mancando una lesione del diritto alla salute ed all'ambiente salubre, farebbe anche difetto la denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 6 e 35 della «Carta di Nizza», ed all'art. 191 del TFUE. Si ribadisce che l'AIA rilasciata il 6 ottobre 2012 anticiperebbe l'adozione delle «BAT» individuate a livello europeo ed assicurerebbe l'osservanza del diritto dell'Unione, che esclude l'assunzione a livello giurisdizionale del compito di dettare le prescrizioni tecniche per il sicuro esercizio delle attività produttive.

2.2.3.- La conferma dell'assunto di una piena funzionalità della disciplina censurata alla tutela dell'ambiente e della salute, secondo l'Avvocatura generale, si rinviene nell'efficacia delle misure assunte in esecuzione dell'AIA



riesaminata (riduzione della produzione, selezione dei combustibili, modalità di stoccaggio e movimentazione delle materie prime, ecc.). Efficacia che sarebbe documentata dai nuovi sistemi di monitoraggio in continuo, dai quali verrebbe notizia di un notevole miglioramento della qualità dell'aria, con valori di inquinamento inferiori alle soglie di attenzione determinate a livello europeo.

3.- La società Ilva S.p.A., in persona del presidente del consiglio di amministrazione, si è costituita nel giudizio con atto depositato il 25 febbraio 2013, chiedendo che le questioni di legittimità siano «rigettate».

3.1.- La società Ilva, parte nei subprocedimenti cautelari di sequestro, nella qualità di proprietaria dei beni strumentali e dei prodotti attualmente soggetti a vincolo cautelare, illustra in dettaglio alcuni passaggi della vicenda in atto.

Dopo aver ricordato come il Tribunale di Taranto, con ordinanza depositata il 20 agosto 2012, avesse corretto il provvedimento del Giudice per le indagini preliminari, ammettendo che la produzione avrebbe potuto continuare, sia pure previa adozione di misure per il contenimento delle emissioni, la parte privata esamina i contenuti dell'AIA rilasciata in sede di riesame, il 26 ottobre successivo, a partire dall'autorizzazione per la ripresa delle attività produttive, legata ad una rigorosa tempistica per la realizzazione delle misure di risanamento (sostanzialmente coincidenti con quelle indicate dai periti dell'autorità giudiziaria, e compatibili con le «BAT» di ispirazione europea).

Mancando della disponibilità materiale degli impianti, l'Ilva ne aveva chiesto il dissequestro, ma il giudice per le indagini preliminari, con provvedimento del 30 novembre 2012, aveva respinto l'istanza, sul presupposto che l'AIA non aveva subordinato la ripresa delle attività produttive alla previa e completa attuazione delle cautele necessarie a contenere le emissioni nocive (provvedimento illegittimo, secondo la parte, perché risoltosi in una disapplicazione in via di fatto dell'autorizzazione conseguita dall'azienda). Negli stessi giorni, il giudice aveva sequestrato i prodotti finiti o semilavorati, che in effetti l'azienda aveva realizzato dopo il sequestro degli impianti, ma avvalendosi in ciò della «autorizzazione» asseritamente rilasciata dal Tribunale del riesame e sotto il controllo dei custodi.

Era poi sopravvenuto - prosegue la parte - il d.l. n. 207 del 2012 (del quale vengono analizzati in dettaglio i contenuti), di talché l'Ilva aveva chiesto di rientrare in possesso dei beni sequestrati. La Procura di Taranto aveva «immesso [la società] nel possesso dei beni dell'impresa», fermo restando però il sequestro, con la conseguenza che dovevano «essere mantenuti i sigilli in quanto necessari ad attestare la sottoposizione dei beni al vincolo di indisponibilità». Il Giudice per le indagini preliminari, dal canto proprio, aveva rigettato l'istanza concernente i prodotti, sul presupposto che lo *ius superveniens* non si applicasse a merci prodotte prima della relativa entrata in vigore.

Era poi intervenuta la legge n. 231 del 2012, di conversione del d.l. n. 207, specificando che dovevano essere rimessi nella disponibilità dell'Ilva anche i prodotti realizzati prima dell'adozione dello stesso decreto-legge. Rifiutando di accogliere la nuova e conseguente istanza di dissequestro formulata dalla società, il pubblico ministero si era rivolto al Giudice per le indagini preliminari per il rigetto, affiancando tale richiesta a quella d'una modifica del regime cautelare concernente gli impianti di produzione.

La società Ilva informa che, dopo l'ordinanza con la quale lo stesso giudice ha sollevato a sua volta questioni di legittimità costituzionale (*supra*, § 1), è stata disposta la vendita delle merci in sequestro, sul presupposto della loro deperibilità (ordinanza del 14 febbraio 2013).

3.2.- Tutto ciò premesso in fatto, la parte costituita assume che le censure proposte dal rimettente sarebbero infondate.

Le disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge avrebbero realmente un carattere generale, riguardando l'intera platea di titolari di AIA che conducano stabilimenti suscettibili di qualificazione nel senso dell'interesse nazionale (lo stesso rimettente finirebbe con l'ammetterlo, lamentando l'eccessiva astrattezza dei criteri posti per la relativa determinazione del Presidente del Consiglio dei ministri).

Il legislatore avrebbe realizzato sul piano generale un bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela, limitando nel tempo l'efficacia dell'AIA riesaminata, lasciando impregiudicate le sanzioni previste ed aggiungendone di nuove, implementando gli obblighi delle imprese in relazione alle cautele di protezione ambientale.

La *ratio* dell'intervento renderebbe perfettamente congrua, tra l'altro, la disciplina concernente la disponibilità e la commercializzazione dell'acciaio prodotto negli stabilimenti di Taranto, non avendo senso una normativa che autorizzasse una attività produttiva (anche a fini di salvaguardia dei livelli occupazionali) e però, nel contempo, vietasse di gestirne i frutti, sul piano logistico e su quello economico-finanziario.

Non è certo la prima volta, del resto, che l'interesse strategico di determinate attività induce il legislatore ad interventi straordinari ed urgenti. La parte costituita menziona: il d.l. n. 90 del 2008, relativo all'emergenza rifiuti in Campania; la legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), che all'art. 25 disciplina la materia delle scorie nucleari; la legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), che all'art. 19





appresta speciale protezione per i cantieri della linea ferroviaria Torino-Lione; il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133, che all'art. 11 prevede il cosiddetto «piano casa»; il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 7 agosto 2012, n. 134, che all'art. 17-*septies* prevede misure per la ristrutturazione del patrimonio edilizio.

Passando all'esame dell'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012, la società Ilva sostiene che la norma «fa applicazione, direttamente in via legislativa, delle disposizioni di cui all'art. 1». In sostanza, il legislatore avrebbe verificato la ricorrenza nel caso dell'Ilva delle condizioni per il riconoscimento del carattere strategico dell'impianto di Taranto, ed avrebbe «preso atto» della già attuale esistenza di una AIA riesaminata, dichiarando di conseguenza l'effetto di reimmissione dell'azienda nel possesso degli impianti e dei prodotti (con l'ulteriore tutela rappresentata dall'istituzione di un Garante indipendente).

3.2.1.- Sarebbe infondata, in queste condizioni, la censura mossa all'art. 1 del decreto, per l'asserito contrasto con l'art. 3 Cost. Non sarebbe carente, in primo luogo, la fissazione dei presupposti per l'individuazione dell'interesse strategico nazionale, che attiene tipicamente alla sfera dell'alta amministrazione (è richiamata, a confronto, l'analoga disciplina dettata per l'esercizio di poteri straordinari nel settore della difesa ed in altri settori strategici: decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, recante «Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni», convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 11 maggio 2012, n. 56). Per altro verso, il principio di uguaglianza richiede il difforme trattamento di situazioni diseguali, individuate secondo un criterio pertinente alla causa dell'intervento normativo (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 89 del 1996 e n. 15 del 1975). Lo stesso ricorso al criterio (concomitante) del numero dei lavoratori occupati è conforme a quanto si riscontra per altre discipline: è citato l'art. 2 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274), ove la procedura conservativa è riservata appunto alle aziende con almeno 200 dipendenti. La parte costituita osserva che il rimettente - pur senza sostenere in radice l'illegittimità del ricorso a criteri quantitativi - non ha indicato *tertium comparationis* che, in base al principio di uguaglianza, dovrebbero imporre l'adozione di una diversa soglia numerica di dipendenti, il che varrebbe a determinare l'inammissibilità della questione sollevata al proposito (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 131 e n. 33 del 2009, n. 25 del 1991, n. 66 del 1982).

Anche il denunciato contrasto dell'art. 3 del decreto con l'art. 3 Cost. dovrebbe essere escluso.

La censura muoverebbe da un travisamento della norma e del sistema che disciplina le attività produttive potenzialmente inquinanti. La norma riconosce che l'Ilva si trova nelle condizioni che, in generale, legittimerebbero qualunque azienda a produrre in base ad una AIA sottoposta a riesame. D'altra parte, un'azienda che produce in osservanza dell'AIA rilasciata dopo la procedura di riesame non commette alcun illecito, non potendosi ammettere - secondo la parte - che sia l'autorità giudiziaria, e non quella amministrativa, a fissare i parametri di tollerabilità delle immissioni. In altre parole, l'Ilva non sarebbe trattata diversamente da ogni altra azienda di interesse strategico nazionale che si trovasse nelle medesime condizioni.

Pur volendo ammettere che l'art. 3 del decreto consista in una «norma provvedimento», il legislatore non avrebbe varcato i limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale per la legittimità di tali interventi (è citata la sentenza n. 270 del 2010). Non sarebbe la prima volta, d'altra parte, che il legislatore introduce una disciplina particolare per cose già sottoposte a sequestro giudiziario (d.l. n. 61 del 2007) o detta deroghe specifiche all'applicazione di norme generali (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 152 del 1985).

Nelle fattispecie complesse, non ogni «incoerenza, disarmonia o contraddittorietà» che derivi da una norma può risolversi in violazione del principio di uguaglianza, ché altrimenti il controllo di legittimità delle leggi si trasformerebbe in controllo di opportunità (sentenza n. 89 del 1996).

Con specifico riguardo alla commercializzazione delle merci sequestrate, la parte considera palesemente infondata l'opinione del rimettente che la stessa non sarebbe giustificata dall'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, la quale, al contrario, non sarebbe praticamente concepibile in assenza di un completo ciclo economico.

Neppure potrebbe ammettersi che, con riferimento alla clausola di «retroattività» introdotta in sede di conversione (riguardo alla reimmissione nel possesso delle merci prodotte prima del decreto-legge), si sia determinato un ingiustificato trattamento di favore nei confronti dell'Ilva. Il comma 3 dell'art. 3 declina, per il singolo caso in esame, una norma già desumibile sul piano generale dall'art. 1, che non potrebbe legittimare la continuazione delle attività produttive senza legittimare l'alienazione dei prodotti, e che si applica «anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento».



3.2.2.- Riguardo alla pretesa interferenza del legislatore nella funzione giurisdizionale, ed ai numerosi parametri evocati in proposito, la parte privata nega, anzitutto, che possa esservi un problema di vanificazione del «giudicato».

Se di giudicato dovesse parlarsi con riguardo al sequestro degli impianti, anzitutto, ciò non potrebbe che farsi in riferimento alle statuizioni del Tribunale del riesame, che avrebbe negato, accogliendo in parte le censure mosse al decreto di sequestro, la necessità di una immediata cessazione dell'attività produttiva. Dunque, l'intervento normativo sarebbe valso a favorire l'attuazione del giudicato, e non a contrastarlo.

In generale, la stessa fermezza della giurisprudenza costituzionale nella protezione del giudicato sarebbe venuta meno, di recente, a fronte della necessità di garantire interessi pubblici contrastanti (è citata la sentenza n. 113 del 2011, che ha introdotto un diverso caso di revisione quando si renda necessario dare attuazione ad una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo).

In ogni caso, il cosiddetto «giudicato cautelare» non è propriamente un giudicato, ma una mera preclusione processuale, che opera rebus sic stantibus, con riguardo alle sole questioni dedotte, e non anche a quelle deducibili. Dunque si tratta di una situazione suscettibile di modifica per effetto di norme o di provvedimenti amministrativi sopravvenuti. D'altra parte, se l'andamento del procedimento cautelare non interferisce con quello del processo (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 121 del 2009), allora le norme che incidono sul procedimento cautelare non valgono a condizionare l'esito del processo.

Neppure potrebbe dirsi, nella specie, che sia stata frustrata la funzione del giudice, chiamato ad applicare mutamenti del diritto oggettivo alle singole fattispecie, come sempre accade, a maggior ragione con riguardo a regole retroattive (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 1 del 2011, n. 311 e n. 94 del 2009, n. 32 del 2008, n. 352 del 2006, n. 211 del 1998, n. 263 del 1994, n. 91 del 1988). Sarebbe sufficiente, per la legittimità dell'intervento, che il legislatore non detti la regola per un singolo giudizio, ma ponga una disciplina suscettibile di applicazione in ogni fattispecie concreta che presenti le medesime caratteristiche.

A tale proposito, sarebbe infondato l'assunto del rimettente per il quale la normativa censurata inciderebbe sulla fattispecie concreta a quadro normativo «invariato». La parte privata ripete che l'art. 1 del decreto ha introdotto una normativa nuova e generale, applicabile a tutte le aziende di interesse strategico nazionale, comprese quelle già raggiunte da provvedimenti cautelari reali. Che poi il novum possa incidere sull'efficacia di statuizioni giudiziali, che non consistano nel giudicato in senso proprio, sarebbe ipotesi già ammessa dalla giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 282 del 2005).

3.2.3.- Non sarebbero vulnerati il principio di legalità, il principio di necessità della prevenzione e della repressione dei reati ed il diritto di azione.

L'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012 si limita a regolare la funzione legittimante di un provvedimento amministrativo, tra l'altro sindacabile nei modi ordinari e revocabile dalla stessa amministrazione, senza incidere sull'apparato sanzionatorio predisposto per le relative violazioni. Non potrebbe ammettersi che la pendenza di situazioni cautelari impedisca qualunque nuova legge che operi un bilanciamento degli interessi coinvolti dalle attività produttive. Quanto all'art. 3 - viene ribadito - la norma si limita a riconoscere la corrispondenza del caso concreto alla previsione astratta, senza legittimare condotte antecedenti o condotte future, poste in essere in violazione della legge. Neanche la pendenza di indagini preliminari (al cui svolgimento non viene opposto alcun intralcio) potrebbe sortire un effetto di paralisi della normazione. In astratto, sono del resto ammissibili limiti e condizioni per l'esercizio dell'azione penale (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 121 del 2009 e n. 114 del 1982).

Infondata infine - a parere della parte costituita - sarebbe la doglianza concernente la presunta «legificazione» dell'AIA rilasciata all'azienda, e la conseguente frustrazione del diritto ad ottenerne un sindacato giudiziale. Il rinvio dell'art. 3 al provvedimento non avrebbe natura recettizia, avendo la sola funzione di stabilire che, nel caso dell'Ilva, l'autorizzazione prevista dall'art. 1 è già stata rilasciata, senza che per questo la stessa autorizzazione perda la propria natura amministrativa (tanto da restare modificabile secondo le procedure tipiche del procedimento amministrativo).

3.2.4.- La parte costituita contesta, ancora, che ricorra la pretesa lesione del diritto alla salute ed all'ambiente salubre.

In realtà, la normativa censurata mirerebbe alla miglior tutela dei diritti invocati, posto che la cessazione della produzione e la dismissione degli impianti sarebbe, per tali diritti, più pericolosa della continuazione dell'attività in condizione di sicurezza.

In ogni caso - prosegue la parte - sarebbe erronea la pretesa che i diritti in questione siano insuscettibili di qualunque bilanciamento, così dando vita ad una gerarchia tra valori della quale non vi sarebbe traccia in Costituzione (sono citate *ex multis*, a proposito della spettanza della composizione alle istanze rappresentative, le sentenze della Corte costituzionale n. 27 del 1998 e n. 94 del 1985). A maggior ragione spetterebbe al legislatore la determinazione delle



condotte cui assegnare rilevanza penale, anche con specifico riguardo alla tutela degli interessi presidiati dall'art. 32 Cost. (sentenze n. 376 del 2000, n. 267 del 1999, n. 447 del 1998, n. 304 del 1994, n. 455 del 1990).

Il ragionamento del rimettente sarebbe infondato anche nella parte in cui pretende che la normativa censurata abbia legittimato la ripresa delle attività produttive senza necessità di previa realizzazione delle cautele per l'ambiente. L'autorizzazione, anzitutto, risulta espressamente condizionata all'adempimento delle prescrizioni impartite con l'AIA. La disciplina prevede poi un complesso sistema di controllo e monitoraggio. Ed infine, come accennato, è stata introdotta la figura di un Garante indipendente, chiamato proprio a verificare l'osservanza delle prescrizioni.

Ancora, sarebbe infondata la pretesa che il legislatore abbia reso inoperante il sistema sanzionatorio e precauzionale posto a tutela della salute e dell'ambiente. Al contrario, l'art. 1, comma 3, del decreto-legge lascia espressamente impregiudicata l'applicabilità delle norme sanzionatorie penali ed amministrative, cui si aggiungono la specifica possibilità di revoca dell'autorizzazione rilasciata in sede di riesame e la comminatoria di una sanzione pecuniaria fino al 10% del fatturato della società. Tutte le sanzioni in questione potrebbero essere applicate anche nel corso dei 36 mesi che segnano la durata massima dell'attività consentita, né sarebbe rilevante che non siano state richieste garanzie finanziarie per il pagamento delle relative somme, solo ipotetico e comunque pertinente ad importi non determinabili a priori.

3.2.5.- Da ultimo, la società Ilva sollecita una dichiarazione di inammissibilità per le censure riferite al primo comma dell'art. 117 Cost. Si tratterebbe infatti di censure del tutto generiche.

In ogni caso, le questioni sarebbero infondate, non sussistendo, per le ragioni già indicate, alcuna lesione del diritto alla salute ed all'ambiente salubre, del principio di precauzione (ché anzi vengono anticipate le indicazioni della Commissione europea sulle «BAT»), dell'autonomia della giurisdizione e delle regole del giusto processo.

4.- Con atto di intervento depositato il 26 febbraio 2013, che si fonda sull'asserita qualità di parti assunta nel procedimento principale, i signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro sollecitano la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 del d.l. n. 207 del 2012.

Dalla documentazione allegata all'atto risulta che i signori Fornaro hanno ricevuto avviso, in qualità di persone offese, della richiesta e dell'ordinanza giudiziale concernenti il compimento di perizia collegiale chimico-ambientale, in regime di incidente probatorio, nell'ambito delle indagini preliminari concernenti i fatti cui si riferiscono i provvedimenti cautelari in atto.

4.1.- Vengono in primo luogo illustrate le ragioni di ammissibilità dell'intervento. Gli interessati, pur non essendo direttamente partecipi del subprocedimento cautelare nel cui ambito è stata deliberata l'ordinanza di rimessione, sarebbero esposti direttamente alle conseguenze della decisione sulle questioni sollevate, posto che il relativo accoglimento comporterebbe l'interruzione delle emissioni nocive in loro danno, le quali invece proseguirebbero nel caso contrario (è citata, quale esempio di ammissione di un soggetto privo della qualità di parte nel giudizio *a quo*, la sentenza della Corte costituzionale n. 389 del 2004).

4.2.- Secondo gli intervenienti, le questioni sollevate sarebbero rilevanti, poiché la piena applicazione delle norme censurate, pur restando ferma la condizione di sequestro degli impianti e delle merci, imporrebbe la revoca della nomina dei custodi e comunque un mutamento sostanziale del loro ruolo, data la coincidenza solo parziale tra le prescrizioni tecniche dell'AIA riesaminata ed il complesso delle misure necessarie per un effettivo risanamento degli stabilimenti e dei processi produttivi.

4.3.- Dopo avere enunciato il ritenuto fondamento delle censure riferite all'art. 3 Cost., gli intervenienti assumono che i diritti al lavoro ed all'attività produttiva non possono entrare in bilanciamento con il diritto alla salute e all'ambiente salubre, nel senso che i primi devono essere assicurati solo nella misura in cui non pregiudichino in alcun modo il secondo (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 378 del 2007, n. 127 del 1990, n. 210 del 1987, n. 156 del 1986, n. 74 del 1981, n. 88 del 1979). Analogo ragionamento andrebbe fatto circa la prevalenza della necessità di prevenire e reprimere i reati (sentenze n. 146 del 2001 e n. 427 del 2000).

Le prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata - che l'art. 3, comma 2, del decreto-legge avrebbe elevato al rango legislativo - sarebbero inidonee a garantire che l'attività produttiva prosegua senza danneggiare ulteriormente la salute di lavoratori e cittadini. Le cosiddette BAT dovranno essere applicate ad oltre tre anni dall'autorizzazione, la quale, peraltro, prevede in vari casi solo misure di monitoraggio e studi di fattibilità, cioè adempimenti inidonei, per definizione, a garantire nell'immediatezza il diritto alla salute.

La presunzione che il rispetto dell'AIA comporti un'adequata tutela della salute e dell'ambiente, secondo gli intervenienti, sarebbe del tutto priva di fondamento.



D'altra parte, la giurisprudenza costituzionale avrebbe da tempo chiarito la necessità di una effettiva tutela risarcitoria del diritto alla salute (sono citate le sentenze n. 356 del 1991 e n. 184 del 1986), tutela che sarebbe inibita dalle norme censurate.

Il sostanziale divieto di agire nei confronti dell'Ilva nei 36 mesi successivi al rilascio dell'autorizzazione riesaminata comporterebbe anche una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La «legificazione» dell'AIA, per altro verso, avrebbe privato i cittadini del diritto di ottenere il sindacato giurisdizionale su di un atto di natura sostanzialmente amministrativa (è citata la sentenza della Corte di giustizia UE, Grande Sezione, del 18 ottobre 2011, nei procedimenti C-128/09 e C-135/09).

5.- Con atti depositati il 25 febbraio 2013 sono intervenute nel giudizio la Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria) e la Federacciai - Federazione Imprese Siderurgiche Italiane, entrambe chiedendo che siano «respinte» le questioni di legittimità costituzionale poste dal rimettente con riguardo all'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012.

6.- Con atto depositato il 26 febbraio 2013 è intervenuta nel giudizio, in persona del legale rappresentante, l'Associazione per il Word Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus, chiedendo che le disposizioni censurate siano dichiarate illegittime.

7.- In data 19 marzo 2013 l'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, ha depositato memoria al fine di ribadire le conclusioni in precedenza offerte (*supra*, § 2).

7.1.- Si nega in particolare fondamento, nella memoria, all'assunto del rimettente secondo il quale la normativa censurata avrebbe garantito ai responsabili dell'Ilva una «immunità» rispetto alle norme penali vigenti. In particolare l'Avvocatura afferma che l'AIA rilasciata all'azienda avrebbe tutti e soli gli effetti tipici di una autorizzazione amministrativa, senza scriminare condotte che provochino eventi contro l'incolumità pubblica o l'integrità fisica delle persone. Sul piano processuale, sarebbe stata introdotta una deroga alla disciplina generale del sequestro preventivo, stabilendo che nel caso di impianti strategici la misura non possa implicare il blocco della produzione.

Non si tratterebbe di previsione illegittima, sia per la ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore, sia per l'inesistenza di quella riserva di funzione giurisdizionale che sola, a parere dell'Avvocatura, potrebbe legittimare le doglianze del rimettente. Questi, in altre parole, vorrebbe riservare alla giurisdizione non solo la sentenza, ma ogni possibile funzione di prevenzione e repressione dei reati, che l'ordinamento invece può ben attribuire, nell'ambito della ragionevolezza, a strumenti diversificati, cominciando dal regime autorizzatorio fondato sulle competenze tecniche dell'amministrazione e sulle connesse funzioni di vigilanza.

7.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri nega che l'intervento normativo *de quo* abbia bilanciato il diritto alla salute, in sé e per sé considerato, con esigenze di carattere economico e produttivo: si sarebbe piuttosto mirato ad evitare un danno irrevocabile per tali esigenze in rapporto al rischio aggiuntivo per la salute che si determina per l'ulteriore prosecuzione dell'attività lungo un periodo di tempo circoscritto e con la previa adozione delle cautele necessarie. Un bilanciamento del quale si assume la piena ragionevolezza.

7.3.- Relativamente ai prodotti finiti e semilavorati in attuale sequestro, l'Avvocatura generale assume l'erroneità della relativa qualificazione come «prodotto del reato», poiché tale ultima nozione comprenderebbe solo le cose che la legge penale vieta di realizzare, e non anche cose lecitamente fabbricate, sia pure con eventuale violazione di precetti dettati per un altro scopo di tutela.

Parimenti censurabile sarebbe, sempre a parere del Presidente del Consiglio dei ministri, la pretesa che il sequestro sia utile a prevenire nuovi reati, attraverso l'eliminazione del profitto economico che potrebbe ricavarne. Il fondamento della cautela - si dice - risiede nella strumentalità della cosa al reato, mentre mai si sarebbero viste, in precedenza, giustificazioni «motivazionali» a sostegno del sequestro.

8.- In data 19 marzo 2013 la difesa dell'Ilva S.p.A. ha depositato memoria mediante la quale ribadisce le conclusioni già rassegnate, con riguardo alle questioni sollevate sia nel giudizio r.o. n. 19 del 2013, sia nel procedimento r.o. n. 20 del 2013, del quale si dirà tra breve.

L'Ilva nega anzitutto (con riferimento a rilievi del WWF e dei signori Fornaro) che l'azienda abbia provocato, anche dopo l'adozione delle norme censurate, emissioni eccedenti i limiti fissati nell'AIA del 4 agosto 2011. Le prescrizioni tecniche dell'autorizzazione, d'altra parte, sarebbero perfettamente idonee a garantire la protezione dell'ambiente e della salute umana, così da privare di fondamento la pretesa che la chiusura dell'impianto sia l'unica soluzione utile ad eliminare il fenomeno dell'inquinamento.

In ogni caso, secondo la società, il tema sarebbe estraneo all'odierno scrutinio di costituzionalità, non dovendo la Corte sostituire un proprio giudizio tecnico e politico a quelli espressi, rispettivamente, dall'amministrazione e dal legislatore, e trattandosi piuttosto di valutare se la discrezionalità legislativa sia stata esercitata in modo manifestamente irragionevole (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 110 del 2002, n. 144 del 2001, n. 313 del 1995).



Nella memoria si ribadisce che non vi sarebbe stata alcuna «legificazione» dell'AIA rilasciata in esito alla procedura di riesame, e che dunque il provvedimento avrebbe potuto essere sindacato nei modi ordinari (compresa, se del caso, la disapplicazione ad opera del giudice comune). Si nota, in particolare, che il secondo comma dell'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012 lascia espressamente salve, tra le altre, le norme sulla procedura amministrativa di riesame dell'autorizzazione.

Da ultimo, la parte assume che sarebbe alterato, nella logica dell'ordinanza di rimessione, il corretto equilibrio instaurato dalla Costituzione tra la funzione giurisdizionale e quelle di legislazione e di amministrazione. A queste ultime sarebbe riferibile in via primaria, specie nella logica della prevenzione di accadimenti futuri, la garanzia della incolumità pubblica e della salute delle persone (sono citate, in questa prospettiva, le sentenze della Corte costituzionale n. 121 del 1999, n. 283 del 1986, n. 70 del 1985, n. 150 del 1981). La riserva di giurisdizione desumibile dagli artt. 102, 103 e 104 Cost. andrebbe intesa come riserva di sentenza, e non come capacità inibitoria dell'intervento giudiziario in ordine a qualunque forma di espressione del potere legislativo e di quello esecutivo ed amministrativo.

9.- In data 19 marzo 2013 è stata depositata, nell'interesse dei signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro, una memoria tesa a ribadire le conclusioni già offerte (*supra*, § 4).

Oggetto delle censure sarebbe una «legge provvedimento», nata per intervenire su una sola e specifica situazione (sono citati i lavori preparatori della legge di conversione), priva di ragionevolezza (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 492 del 1995, n. 346 del 1991, n. 143 del 1989), e per altro verso destinata, comunque, ad una indebita interferenza con il procedimento giudiziario in corso, come tra l'altro risulterebbe chiaro alla luce dell'occasione e della tempistica (è citata la sentenza n. 267 del 2007). La giurisprudenza costituzionale avrebbe irrevocabilmente chiarito che le leggi provvedimento non possono interferire con procedimenti in atto (sentenze n. 137 del 2009, n. 525 e n. 419 del 2000, n. 123 del 1987), ché altrimenti risulterebbe inciso il diritto fondamentale alla difesa.

L'art. 3 del decreto-legge, mediante un rinvio recettizio, avrebbe «legificato» l'AIA riesaminata dell'ottobre 2012, con la conseguenza, asseritamente paradossale, che non sarebbero impediti modifiche ed aggiornamenti per via amministrativa, che, anzi, sarebbero già intervenuti (con modificazioni dei tempi prescritti per l'adozione di talune cautele). Dunque, l'Ilva starebbe svolgendo attività produttiva non più secondo l'autorizzazione conferita con il d.l. n. 207 del 2012: si tratterebbe di una situazione irrazionale, già stigmatizzata dalla Corte costituzionale in un caso analogo (sentenza n. 282 del 1990).

Ad ogni modo - e cioè anche volendo ammettere la natura solo formale del rinvio all'AIA riesaminata da parte della norma censurata - l'effettività del diritto di difesa sarebbe pregiudicata dall'ostacolo posto alla prevenzione ed al perseguimento dei delitti sanzionati dal diritto penale comune, visto tra l'altro che la clausola di «salvezza» inserita nel comma 3 dell'art. 1 comprende le sole sanzioni penali previste dalla normativa di settore. Considerato che si tratta di mere sanzioni pecuniarie per reati suscettibili di oblazione, il regime di tutela penale dell'ambiente e della salute resterebbe risolutivamente condizionato, sul piano dell'efficacia, da un provvedimento del Ministro dell'ambiente, oltretutto altamente discrezionale nei fini, data la genericità della previsione che lo regola.

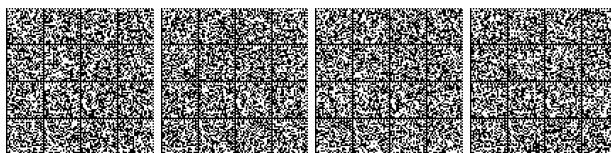
Inoltre, la ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore, prevedendo sanzioni per le sole violazioni dell'AIA riesaminata, dovrebbe essere esclusa in quanto le prescrizioni adottate con il provvedimento di riesame sarebbero inidonee ad assicurare il risanamento del processo produttivo. Al riguardo, vengono richiamati i dati salienti delle perizie effettuate nel giudizio penale in corso, che segnalano imponenti emissioni non convogliate (diffuse e fuggitive): nella procedura di riesame non sarebbero stati utilizzati studi sull'incidenza delle misure prescritte e sarebbero state addirittura trascurate fonti concorrenti di inquinamento ambientale, connesse alla gestione dei rifiuti e dei sottoprodotti, nonché delle acque reflue e meteoriche. Nel contempo, i termini per l'adeguamento alle prescrizioni impartite sarebbero tali da azzerarne l'efficacia nel medio periodo (tre anni, ad esempio, per la copertura dei parchi minerali), e in parte sarebbero stati già prorogati dall'amministrazione.

Resterebbe dunque confermata l'illecita compressione del diritto alla salute ed all'ambiente salubre, la cui tutela andrebbe invece assicurata quale profilo intrinseco alla garanzia per ciascuno degli interessi concorrenti: il diritto al lavoro, in particolare, non potrebbe che essere anche diritto alla sicurezza ed all'igiene del lavoro medesimo (sono citate, in generale, le sentenze della Corte costituzionale n. 40 e n. 39 del 2013, n. 151 del 2012, n. 137 del 2009, n. 190 del 2001, n. 238 del 1996, n. 479 del 1987, n. 21 del 1964).

10.- In data 18 marzo 2013 l'associazione Federacciai - Federazione Imprese Siderurgiche Italiane ha depositato memoria insistendo per l'accoglimento delle conclusioni già offerte (*supra*, § 5).

11.- In data 19 marzo 2013 l'Associazione per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus ha depositato memoria insistendo per l'accoglimento delle conclusioni già offerte (*supra*, § 6).

12.- Il Tribunale ordinario di Taranto, in funzione di giudice di appello a norma dell'art. 322-bis cod. proc. pen., ha sollevato, con ordinanza depositata in data 15 gennaio 2013 (r.o. n. 20 del 2013), questione di legittimità costituzionale



dell'art. 3 della legge n. 231 del 2012 - *recte*, dell'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 - in relazione agli artt. 3, 24, 102, 104 e 122 Cost., nella parte in cui autorizza «in ogni caso» la società Ilva S.p.A. di Taranto «alla commercializzazione dei prodotti ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore» del citato d.l. n. 207 del 2012, sebbene posti ad oggetto di un provvedimento di sequestro preventivo.

12.1.- Il Tribunale riferisce di essere investito dell'appello proposto dal legale rappresentante dell'Ilva contro l'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari di Taranto che, in data 11 dicembre 2012, ha respinto la richiesta di revoca del sequestro preventivo disposto riguardo ai prodotti finiti o semilavorati custoditi presso gli stabilimenti della società. Al fine di descrivere il contesto nel quale è chiamato ad operare, il rimettente riassume gli avvenimenti, processuali e normativi, che hanno condotto all'instaurazione del giudizio impugnatorio.

Viene ricordato, in particolare, il provvedimento del 25 luglio 2012 mediante il quale, disponendo il sequestro preventivo di alcune aree dello stabilimento siderurgico di Taranto, il Giudice per le indagini preliminari aveva nominato un collegio di custodi composto da tre funzionari pubblici con specifiche competenze industriali, e da un dottore commercialista per i profili amministrativi della gestione. Al collegio dei custodi era stata impartita la direttiva di avviare «immediatamente le procedure tecniche e di sicurezza per il blocco delle specifiche lavorazioni e lo spegnimento degli impianti sopra indicati», assicurando la tutela della pubblica incolumità e l'integrità degli impianti stessi. Alla proprietà degli impianti era stata dunque negata la facoltà d'uso dei medesimi.

Il 20 agosto 2012 il Tribunale del riesame aveva parzialmente riformato il provvedimento in questione. Il custode con competenze amministrative era stato sostituito con il Presidente del consiglio di amministrazione dell'Ilva e soprattutto, ferme le ulteriori disposizioni, erano state modificate le direttive per i custodi, cui erano stati affidati i compiti di garantire la sicurezza degli impianti, eliminare le situazioni di pericolo, monitorare di continuo le emissioni inquinanti. La nomina del legale rappresentante dell'Ilva quale componente del collegio dei custodi è stata poi revocata nell'ambito di successivi sviluppi della procedura, ma per il resto il provvedimento di riesame, non impugnato dalla società, si è stabilizzato.

Il quadro cautelare (essendo nel frattempo intervenuta l'AIA riesaminata ad opera del Ministro competente) si era evoluto con l'adozione di un ulteriore decreto di sequestro preventivo, emesso il 22 novembre 2012, riguardo ai prodotti finiti o semilavorati che giacevano nelle zone di stoccaggio dello stabilimento dell'Ilva. La nuova cautela era stata giustificata assumendo la perdurante violazione del provvedimento di sequestro degli impianti, in assenza di alcuna seria iniziativa per la riduzione delle emissioni inquinanti. Le merci prodotte, dunque, avrebbero costituito il prodotto di un reato, suscettibile di confisca in applicazione del primo comma dell'art. 240 cod. pen., e per l'effetto assoggettabile a sequestro secondo quanto disposto al comma 2 dell'art. 321 cod. proc. pen. Ma il sequestro si sarebbe legittimato, sempre a parere del Giudice per le indagini preliminari, anche a norma del comma 1 dello stesso art. 321, poiché la libera disponibilità delle merci avrebbe favorito la prosecuzione di quel ciclo produttivo che il giudice precedente considerava illecito e fortemente lesivo sul piano ambientale e sanitario.

L'impugnazione contro il nuovo decreto di sequestro non era stata coltivata dall'Ilva, il cui legale rappresentante aveva piuttosto preferito rivolgersi alla locale Procura della Repubblica affinché fosse data immediata esecuzione alle norme nel frattempo introdotte con il d.l. n. 207 del 2012. Il pubblico ministero, in effetti, aveva restituito alla società il possesso degli impianti, ferma restando la loro condizione di sequestro, ma aveva chiesto al Giudice per le indagini preliminari di respingere l'analoga domanda per i prodotti in giacenza, ed il Giudice aveva provveduto in conformità con l'ordinanza dell'11 dicembre 2012.

Contro tale ultimo provvedimento è proposto l'appello che deve essere definito dal giudice *a quo*. Nell'atto di gravame si contesta che ricorra un *fumus adequatus* in ordine alla sussistenza dei reati ipotizzati, si denunciano vizi di motivazione circa l'illiceità dell'attività produttiva e si prospetta la violazione delle norme contenute nel decreto-legge, significativamente emendate, peraltro, proprio con riguardo all'oggetto dell'ordinanza impugnata. A seguito delle modifiche apportate in sede parlamentare, infatti, il comma 3 dell'art. 3 del decreto stabilisce espressamente che l'Ilva deve considerarsi autorizzata alla commercializzazione dei prodotti in giacenza, «ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nel medesimo decreto».

L'8 gennaio 2013 il Tribunale precedente ha celebrato il procedimento camerale. In tale sede, e con successiva memoria autorizzata, il pubblico ministero ha chiesto sollevarsi questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della «legge 24 dicembre 2012, n. 231». L'ordinanza di remissione accoglie, in parte, l'indicata sollecitazione.



12.2.- In punto di rilevanza il rimettente premette che, per effetto della rinuncia dell'Ilva al ricorso per riesame inizialmente proposto contro il decreto di sequestro dei prodotti, deve escludersi, riguardo al *fumus commissi delicti*, l'intervenuta formazione del cosiddetto giudicato cautelare, con la conseguenza che il tema resta liberamente valutabile in sede di appello contro il rigetto dell'istanza di restituzione. La circostanza è considerata significativa sul piano della rilevanza, in quanto, se mancassero i presupposti per la prosecuzione del sequestro, i beni andrebbero restituiti a prescindere dall'applicazione della norma censurata.

Sempre a titolo di premessa, il Tribunale ricorda i limiti intrinseci della cognizione e della valutazione cui il giudice è chiamato nel procedimento cautelare reale, con particolare riguardo al merito dell'accusa, che deve essere valutata sul solo piano della correttezza giuridica. Il *fumus* è dunque apprezzato in termini di mera congruenza tra gli elementi prospettati dalle parti e le conseguenze che se ne traggono in termini di qualificazione dei fatti, senza disponibilità di poteri istruttori e con la possibilità di negare la cautela solo in caso di «manifesta, assoluta ed evidente inconfigurabilità dell'ipotesi di reato».

12.2.1.- Per motivare il proprio giudizio circa la sussistenza del *fumus* in ordine ai delitti contestati, ed in particolare circa il carattere illecito dell'attività culminata con la produzione delle merci in sequestro, il Tribunale rimettente ricorre ad un'ampia citazione del provvedimento impugnato. In tale sede si ricorda che il sequestro preventivo degli impianti era stato disposto senza facoltà d'uso e che lo stesso Tribunale del riesame aveva autorizzato interventi tecnici al solo fine di apprestare le cautele necessarie per prevenire nuove immissioni nocive nell'ambiente, precludendo ogni ulteriore attività produttiva fino ad una nuova e positiva verifica dei risultati ottenuti. Nondimeno, secondo il Giudice per le indagini preliminari, la proprietà dell'Ilva non ha «consegnato» gli impianti, ha proseguito la produzione senza significativi interventi in chiave di sicurezza ambientale, e si è rifiutata di fornire ai custodi la documentazione pertinente alla commercializzazione dei propri prodotti. In altre parole, la società avrebbe continuato «imperterrita nella criminosa produzione dell'acciaio, nella vendita del frutto dell'attività criminosa [...] assicurandosi lauti profitti non curante delle disposizioni dell'autorità giudiziaria e in violazione di tutti i provvedimenti giurisdizionali».

Il Tribunale rimettente disattende, in proposito, la tesi difensiva secondo cui il Collegio del riesame aveva consentito la prosecuzione dell'attività produttiva, sia pure nei limiti della necessaria preservazione degli impianti. Quel Collegio, piuttosto, aveva negato che lo spegnimento degli impianti fosse l'unico modo per far cessare le emissioni nocive, delegando ai custodi la verifica della possibilità di interventi utili ad assicurare la prosecuzione in sicurezza dell'attività produttiva; attività che avrebbe potuto riprendere solo se e quando gli ipotetici interventi sulla sicurezza ambientale fossero stati attuati. Una prospettiva pienamente coerente - secondo il giudice *a quo* - con la logica del sequestro preventivo, che mira a sottrarre la disponibilità della cosa al possessore, anche al fine di prevenire l'incremento degli effetti lesivi della condotta delittuosa. La limitata facoltà d'uso, comunque accordata ai soli custodi, aveva avuto per scopo la verifica della possibilità di conservare il bene sequestrato, in vista del bilanciamento degli interessi connessi alla sua utilità per l'esercizio dell'impresa.

Di contro, come ammesso dalla stessa parte privata, l'attività produttiva era proseguita senza interruzione e con le stesse emissioni inquinanti riscontrate a monte del sequestro degli impianti. La tesi difensiva della necessità di una produzione a basso regime per la conservazione dello stabilimento viene respinta dal Tribunale, in assoluto e comunque alla luce dei dati quantitativi del prodotto, confermati dal sequestro di oltre un milione e mezzo di tonnellate di merce. Dunque - si conclude - i lavorati in sequestro devono considerarsi prodotti di reato e cose pertinenti a reato, legittimamente sequestrati a mente del comma 1 dell'art. 321 cod. proc. pen. e, comunque, ai sensi del comma 2, in quanto suscettibili di confisca ex art. 240 cod. pen.

12.2.2.- Alla luce del quadro normativo preesistente al d.l. n. 207 del 2012, in definitiva, l'appello della società Ilva dovrebbe essere respinto. La conclusione sarebbe identica - a parere del rimettente, e secondo quanto esposto nel provvedimento impugnato - con riguardo alla versione originaria dell'art. 3 del provvedimento governativo, che non avrebbe contenuto disposizioni riferibili ai prodotti già sottoposti a sequestro prima del provvedimento stesso. Una «lettura costituzionalmente orientata» avrebbe imposto, infatti, di considerare non retroattiva la disposizione, attesa l'antinomia esistente tra i profili fondanti della cautela reale e la restituita possibilità di «commercializzazione» della merce sequestrata.

In effetti - osserva il Tribunale - la disponibilità della cosa è logicamente incompatibile con la funzione del sequestro, tanto che la giurisprudenza di legittimità annulla le «concessioni d'uso» talvolta rilasciate dal giudice di merito per la salvaguardia di interessi primari della persona (sarebbe il caso degli immobili abusivi). Il principio varrebbe, a maggior ragione, riguardo a forme d'uso che si risolvano nella cessione a terzi delle cose sequestrate e dunque nella loro dispersione, tanto che le relative condotte, da parte del custode o del proprietario, costituiscono un reato. Interpretata in chiave retroattiva, la disposizione originariamente introdotta con il decreto-legge avrebbe comportato la definitiva dispersione delle merci sottoposte a sequestro, per la loro immissione in un ciclo di trasformazione che le avrebbe rese irre recuperabili.



La funzione del comma 3 dell'art. 3, nella versione scaturita dalla legge di conversione, sarebbe, dunque, proprio quella di superare il quadro delineato, affinché la società Ilva sia posta in grado di commercializzare le merci sequestrate prima del provvedimento d'urgenza. Il che documenta, secondo il Tribunale, la piena rilevanza della questione di legittimità costituzionale proposta riguardo alla norma in discorso (mentre sarebbero irrilevanti, e dunque non suscettibili di proposizione, le ulteriori questioni prospettate dal pubblico ministero precedente).

12.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente prospetta anzitutto un contrasto tra la norma censurata e l'art. 3 Cost., posto che detta norma si atteggierebbe a «legge del caso singolo». Di conseguenza, la società Ilva sarebbe trattata diversamente da ogni altra società le cui merci siano state sottoposte a sequestro per essere, le stesse merci, il prodotto di un reato.

Il Tribunale ricorda come la giurisprudenza costituzionale abbia chiarito la necessità di una ragionevole giustificazione per la diseguale disciplina di situazioni assimilabili (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 1009 del 1988 e n. 15 del 1960). Nel caso di specie, la norma censurata introdurrebbe una possibilità di commercializzazione del bene sequestrato inibita in ogni altra consimile fattispecie, se non addirittura una ipotesi «speciale» di dissequestro, non fondata, come quelle generali, sulla cessazione delle esigenze di cautela che impongono il vincolo reale. Il legislatore, oltretutto, avrebbe introdotto una legge del caso concreto secondo un bilanciamento irragionevole tra i valori in gioco, difforme da quello che normalmente segna la disciplina di protezione dell'ambiente (è citato il caso dell'emergenza rifiuti, ove addirittura il legislatore ha penalizzato, talvolta, condotte prive di rilevanza fuori delle porzioni di territorio interessate dalla stessa emergenza).

Il rimettente prospetta la violazione concomitante del principio di «ragionevolezza-razionalità» (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 1982). Viene ribadito che la funzione tipica del sequestro preventivo è quella di privare il possessore della disponibilità della cosa, anche in vista dell'eventuale confisca. L'autorizzazione «particolare» che la legge conferisce all'Ilva non sarebbe giustificata - secondo il Tribunale - neppure dalle esigenze di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, per la cui tutela l'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012 consente, attraverso il riesame dell'AIA, di proseguire l'attività industriale negli stabilimenti di interesse strategico nazionale: la commercializzazione dei lavoratori, infatti, non sarebbe necessaria ai fini indicati.

La norma «generale» (del cui carattere di astrattezza il rimettente dubita, sia pur senza farne questione) avrebbe il solo scopo di legittimare una prosecuzione dell'attività produttiva nonostante l'intervenuto sequestro degli impianti. Discostandosi da questa *ratio*, la norma censurata avrebbe accordato un diverso privilegio all'Ilva, relativamente ai prodotti sequestrati prima dell'intervento normativo. Dunque, la legge avrebbe introdotto una difformità di trattamento «interna» ai casi particolari, riconducibili alla previsione dell'art. 1, per i quali potrebbe considerarsi legittima una disciplina più favorevole di quella riservata in generale a coloro che esercitano attività di produzione industriale (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 1969).

In realtà - osserva il Tribunale - gli artt. 1 e 2 del d.l. n. 207 del 2012 prevedono una facoltà d'uso delle cose in sequestro non incompatibile ontologicamente con la cautela reale, mentre il comma 3 dell'art. 3 introduce una disposizione radicalmente contrastante con la fisionomia della cautela, tanto da risolversi sostanzialmente in una fattispecie di dissequestro «obbligatorio». Se poi la stessa disposizione avesse anche il senso di una legittimazione a posteriori dell'attività produttiva culminata con la realizzazione delle merci in questione, resterebbe violato, secondo il rimettente, anche il «principio di irretroattività della legge», derogabile solo quando ciò sia richiesto dal criterio di ragionevolezza, senza mai «incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 229 del 1999, n. 432 del 1997, n. 153 e n. 6 del 1994, n. 283 del 1993).

La norma censurata contrasterebbe anche con gli artt. 102 e 104 Cost., che «tutelano le prerogative della funzione giudiziaria», in quanto incide su un procedimento in corso e varrebbe a condizionare la concreta possibilità della confisca in esito al procedimento stesso, sebbene l'attività produttiva della merce, almeno per l'epoca antecedente all'emanazione del d.l. n. 207 del 2012, debba considerarsi tuttora illecita.

Il Tribunale, dopo aver ricordato il principio di soggezione del giudice «solo alla legge», riconosce che tale principio non implica l'illegittimità di misure retroattive o suscettibili di interagire nella soluzione di controversie già pendenti (sono citate le sentenze di questa Corte n. 229 del 1999, n. 432 del 1997, n. 397 del 1994, n. 402 del 1993). Anche le cosiddette «leggi provvedimento» possono essere legittime, a condizione però che non violino la «riserva di giurisdizione», che opera «specie» nel caso di giudizi pendenti ed inibisce al Parlamento l'esercizio di funzioni giurisdizionali, salvi i casi previsti dalla Costituzione (sono citate le sentenze di questa Corte n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007, n. 321 del 1998, n. 123 del 1987).





La norma censurata avrebbe di fatto «direttamente modificato un provvedimento del giudice» (l'ordinanza posta ad oggetto dell'impugnazione), «senza per altro modificare il quadro normativo sulla base del quale era stato emanato».

Infine, il comma 3 dell'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 violerebbe gli artt. 24 e 112 Cost., vulnerando il diritto di azione del privato leso nei suoi diritti ed ostacolando la funzione pubblica di accertamento, repressione e prevenzione dei reati (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 1973).

12.4.- Il Tribunale rimettente tiene a chiarire, in conclusione del proprio provvedimento, che il giudizio impugnatorio deve considerarsi sospeso, a norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), anche in considerazione del carattere non perentorio del termine per la relativa definizione, posto che si tratta di appello contro un provvedimento in materia di sequestro e non di riesame (l'art. 322-*bis* del codice di rito rinvia all'art. 310 e non al comma 10 dell'art. 309).

13.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 26 febbraio 2013, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili e/o infondate.

13.1.- Dopo aver riassunto gli antifatti dell'ordinanza di rimessione e l'essenza delle questioni prospettate dal rimettente, l'Avvocatura generale assume che il Tribunale di Taranto si sarebbe arrogato (violando gli artt. 101, 117 e 134 Cost.) un inesistente potere di disapplicazione della legge, che spetta solo di fronte a «norme comunitarie» incompatibili con il diritto interno, e che non potrebbe ritenersi insito nella possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 285 del 1990).

Sempre in via preliminare, l'Avvocatura generale sostiene che le questioni sollevate avrebbero «perso di interesse», posto che il giudice procedente, con provvedimento del 14 febbraio 2013, ha disposto la vendita delle merci in sequestro.

13.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le censure del rimettente sarebbero riducibili a tre nuclei fondamentali, restando in ogni caso infondate.

13.2.1.- La normativa censurata, in primo luogo, non violerebbe il principio di uguaglianza, costituendo piuttosto applicazione del principio per il quale situazioni che appaiono diverse, secondo una ragionevole identificazione del criterio di discriminazione, devono essere regolate differentemente. Il principio di ragionevolezza imporrebbe solo congruenza tra la *ratio* della legge e le disposizioni adottate.

L'osservanza del principio non sarebbe pregiudicata nel caso di leggi provvedimento, sempreché si tratti, appunto, di interventi ragionevoli e non arbitrari, che non interferiscano con la funzione giudiziaria e non vanifichino l'autorità del giudicato (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 289 e n. 270 del 2010, n. 137 e n. 94 del 2009, n. 288 e n. 241 del 2008, n. 267 e n. 11 del 2007, n. 282 del 2005, n. 321 del 1998, n. 492 e n. 347 del 1995, n. 346 del 1991, n. 143 del 1989, n. 123 del 1987). Il carattere derogatorio o particolare della legge provvedimento imporrebbe semplicemente, secondo l'Avvocatura, uno «scrutinio stretto» sul piano della ragionevolezza (sono citate le sentenze n. 429 del 2002, n. 364 del 1999, n. 185 del 1998, n. 153 e n. 2 del 1997).

Ciò premesso, la difesa erariale ritiene non sospetta la disposizione censurata alla luce dei parametri valutativi elaborati dalla giurisprudenza: «tempo, modalità, contenuto e contesto di adozione della disposizione normativa in esame». Il riferimento alle merci realizzate prima dell'entrata in vigore del decreto-legge non era contenuto nello stesso decreto, essendo stato inserito solo in sede di conversione (in accoglimento, peraltro, di un emendamento proposto dal Governo). Ciò dimostrerebbe, a parere dell'Avvocatura generale, che la norma non mirava ad eludere il disposto dell'autorità giudiziaria, quanto piuttosto a rimuovere un ostacolo che avrebbe potuto vanificare (sul piano economico e finanziario) l'obiettivo di una ripresa delle attività produttive, e la stessa realizzazione del piano di risanamento ambientale. Il carattere particolare della disposizione sarebbe il riflesso della peculiarità della specifica situazione, «non assimilabile né equiparabile ad altre esistenti nel Paese».

Il blocco delle merci avrebbe vanificato il diritto al lavoro degli occupati (art. 4 Cost.) e l'insieme degli ulteriori interessi gravitanti sulla produzione (artt. 41, 42, 43 e 44 Cost.), con rischi di grave turbamento dell'ordine pubblico. Nella specie, il diritto di uguaglianza sarebbe stato bilanciato con il principio di libertà dell'iniziativa economica e, di nuovo, con il diritto al lavoro, facendo applicazione del principio «solidaristico-sociale» (art. 2 Cost.) e della stessa direttiva costituzionale per la realizzazione di condizioni di uguaglianza sostanziale tra i cittadini.

La disciplina censurata, per altro verso, non avrebbe vanificato la tutela del diritto alla salute ed all'ambiente salubre, ma l'avrebbe semplicemente bilanciata con quella degli interessi concorrenti.

L'Avvocatura generale rammenta che il contemperamento tra le ragioni della proprietà e quelle dell'ambiente costituisce un principio generale dell'ordinamento (è richiamato l'art. 844 del codice civile), ed impone forme di «normale» tolleranza per le immissioni, a garanzia del pieno godimento e sfruttamento dei beni oggetto del diritto di proprietà.



13.2.2.- A proposito dell'addebito di interferenza con la funzione giudiziaria, che il rimettente muove alla normativa censurata, la difesa del Presidente del Consiglio osserva che sarebbe stata piuttosto la magistratura tarantina ad alterare il corretto bilanciamento degli interessi in gioco e che la necessità di un riequilibrio, per mano del legislatore, sarebbe dimostrata dal fatto che «solo successivamente e dopo l'adozione del decreto-legge [...] i provvedimenti della magistratura tarantina hanno assunto un contenuto ed una portata maggiormente rispettosi delle esigenze di contemperamento».

13.2.3.- Non sarebbero fondate neppure le doglianze concernenti un preteso effetto di inibizione del perseguimento dei reati connessi all'attività produttiva dell'Ilva.

La giurisprudenza costituzionale avrebbe da tempo chiarito che un intervento normativo non vulnera la funzione giurisdizionale solo perché produce effetti retroattivi ed «interagisce con controversie in corso» (sono citate le sentenze n. 229 del 1999, n. 432 del 1997, n. 394 del 1994, n. 402 del 1993).

Per un verso, si discute nella specie di provvedimenti cautelari, per loro natura assunti allo stato degli atti e suscettibili di continuo adattamento, tanto che il cosiddetto «giudicato cautelare» non sarebbe affatto paragonabile alla condizione di irrevocabilità di una sentenza. Per altro verso, il legislatore si sarebbe limitato a fronteggiare una grave crisi in atto, che richiedeva un attento bilanciamento tra le esigenze della produzione e dell'occupazione e quelle della salute e dell'ambiente (tutelate, si fa notare, anticipando l'introduzione delle BAT di cui alla già citata Decisione della Commissione europea 2012/135/UE).

È pienamente concepibile - prosegue l'Avvocatura generale - che singoli casi concreti pongano in evidenza la necessità di affinamenti e aggiornamenti della legislazione. Le leggi provvedimento, d'altra parte, non sono per sé vietate dalla Costituzione, tanto che la disciplina censurata non costituisce un caso isolato: vengono richiamati nuovamente il d.l. n. 61 del 2007 ed il d.l. n. 90 del 2008 (*supra*, § 2.2.1.).

Nei casi in questione, come in quello odierno, non vi sarebbe stata alcuna preclusione di accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti, né alcuna inibizione dei poteri di indagine e di azione facenti capo al pubblico ministero, né infine alcuna predeterminazione della decisione giudiziale in merito ad una singola controversia. La disciplina censurata oggi, oltre ad introdurre una nuova sanzione per le violazioni dell'AIA, avrebbe specificamente fatte salve le sanzioni preesistenti, anche penali.

13.2.4.- L'Avvocatura generale osserva ulteriormente, anche con riguardo all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come la Convenzione stessa non escluda radicalmente la possibilità di leggi che, operando retroattivamente, incidano sull'andamento di giudizi in corso, quando sussistano esigenze di ordine pubblico o addirittura «motivi imperativi di interesse generale» (sono citate, nel complesso, le sentenze di questa Corte n. 264 e n. 15 del 2012, n. 303, n. 238 e n. 93 del 2011, n. 317 e n. 311 del 2009, n. 362 e n. 172 del 2008). D'altra parte il legislatore, con la disciplina censurata, non avrebbe modificato in senso peggiorativo una posizione acquisita, mirando piuttosto al migliore possibile bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti, impedendo che l'espansione incontrollata di una garanzia compromettesse intollerabilmente la tutela degli interessi concorrenti.

In particolare, la commercializzazione dei beni sequestrati costituirebbe una congrua implicazione del bilanciamento appena descritto, perché indispensabile a fini di risanamento degli impianti e di conservazione dei livelli occupazionali.

13.2.5.- Da ultimo si osserva, ad opera dell'Avvocatura generale, che la normativa censurata sarebbe parte di un intervento più ampio, volto alla riqualificazione dell'area industriale di Taranto attraverso la conversione dei processi produttivi ed il risanamento ambientale: sono richiamati il decreto-legge 7 agosto 2012, n. 129 (Disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 ottobre 2012, n. 171, e l'art. 27 (rubricato come «Riordino della disciplina in materia di riconversione e riqualificazione produttiva di aree di crisi industriale complessa») del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 134 del 2012.

14.- La società Ilva S.p.A., in persona del presidente del consiglio di amministrazione, si è costituita nel giudizio con atto depositato il 25 febbraio 2013, chiedendo che le questioni di legittimità siano «rigettate».

14.1.- L'atto in questione si apre con una ricostruzione degli avvenimenti, di carattere processuale e normativo, che hanno preceduto l'ordinanza di rimessione, sostanzialmente analoga a quella già proposta nel giudizio r.o. n. 19 del 2013 (*supra*, § 3.1.). Viene ribadito, in particolare, che la produzione delle merci in sequestro sarebbe stata «espressamente assentita dall'autorità giudiziaria e condotta, peraltro, sotto la responsabilità dei custodi ed il controllo della Procura».

14.2.- La parte costituita eccepisce, in primo luogo, che le censure proposte dal rimettente sarebbero irrilevanti o, quanto meno, viziate da una insufficiente ponderazione del quadro normativo di riferimento (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 367 del 2010 e n. 120 del 2006). In particolare, il giudice rimettente non avrebbe potuto



prospettare il dubbio circa la legittimità dell'unica norma censurata (il comma 3 dell'art. 3) se non estendendo le proprie censure all'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, data la stretta connessione esistente tra le due disposizioni.

Con il citato art. 1, il legislatore avrebbe realizzato sul piano generale un bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela, limitando nel tempo l'efficacia dell'AIA riesaminata, lasciando impregiudicate le sanzioni previste ed aggiungendone di nuove, implementando gli obblighi delle imprese in relazione alle cautele di protezione ambientale.

La disposizione del comma 4, sempre in linea generale, prevede che l'autorizzazione in esito al riesame possa essere rilasciata anche quando provvedimenti giudiziari di sequestro insistano sui beni aziendali, e che i provvedimenti in questione non impediscono l'esercizio dell'attività di impresa. Dato il carattere generale ed astratto di tale ultima previsione, avrebbe sapore meramente «nominalistico» la censura prospettata dal Tribunale a proposito del fatto che la commercializzazione delle merci dell'Ilva sarebbe stata disposta in assenza di una deroga alle prescrizioni dell'art. 321 cod. proc. pen., perché tale ultima norma sarebbe ormai integrata, sempre sul piano generale, dall'art. 1 del decreto-legge in discussione.

Si tratterebbe di un bilanciamento spettante al legislatore (salvo il controllo della Corte costituzionale: sentenza n. 264 del 2012), non privo di antecedenti. È nuovamente richiamato l'art. 2 del d.lgs. n. 270 del 1999, ove è previsto che l'interesse dei creditori delle imprese di grandi dimensioni debba recedere di fronte a quello alla conservazione delle risorse produttive e dei livelli occupazionali. Sono richiamati, ancora, il d.l. n. 90 del 2008, le leggi n. 99 del 2009 e n. 183 del 2011, i decreti-legge n. 112 del 2008 e n. 83 del 2012 (*supra*, § 3.2.).

Il diritto alla prosecuzione dell'attività produttiva è stato bilanciato - si ripete - attraverso la contenuta durata dell'autorizzazione ed un complesso sistema di controlli, esteso fino alla diretta vigilanza del Parlamento. Ciò detto, non avrebbe senso discutere di diritto all'esercizio dell'impresa senza che ne discenda, per implicito ma già sul piano generale, la possibilità di commerciare i prodotti dell'attività aziendale.

Dunque l'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012, secondo la società Ilva, «fa applicazione, direttamente in via legislativa, delle disposizioni di cui all'art. 1». In sostanza, il legislatore avrebbe verificato la ricorrenza delle condizioni per il riconoscimento del carattere strategico dell'impianto di Taranto, ed avrebbe «preso atto» dell'esistenza di una AIA riesaminata, disponendo di conseguenza la reimmissione dell'azienda nel possesso degli impianti e dei prodotti (con l'ulteriore tutela rappresentata dall'istituzione di un Garante indipendente).

La connessione inscindibile tra la norma censurata e quella dell'art. 1 renderebbe palese l'irrelevanza della questione sollevata con riguardo al solo art. 3, comma 3, del decreto. In effetti - si dice - quand'anche intervenisse una pronuncia di illegittimità in ordine alla norma censurata, il Tribunale rimettente dovrebbe comunque accogliere l'impugnazione, in applicazione delle norme di cui agli artt. 1, 2 e 3, comma 1, dello stesso decreto-legge, che conferiscono all'Ilva il diritto alla prosecuzione dell'attività e dunque alla commercializzazione dei relativi prodotti, anche se sottoposti a sequestro.

14.3.- I rilievi fin qui illustrati varrebbero a documentare, secondo la parte costituita, l'infondatezza della censura costruita sull'art. 3 Cost., secondo cui la sola società Ilva sarebbe stata beneficiata della possibilità di commercializzare prodotti sottoposti a sequestro.

Viene richiamata, anzitutto, la considerazione che spetta comunque alla legge stabilire quali condotte siano illecite, anche nel rapporto con un pregresso provvedimento autorizzativo. In ogni caso, il comma 3 dell'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 non sarebbe norma del caso singolo, ma semmai norma provvedimento, come tale condizionata, ai fini del sindacato di legittimità costituzionale, solo dall'osservanza dei principi di ragionevolezza e non arbitrarietà (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 270 del 2010). Nella specie - si ripete - la possibilità di commercio del prodotto costituisce portato imprescindibile della legittimazione a proseguire le attività produttive. D'altra parte, è proprio il principio di uguaglianza a richiedere trattamenti differenziali per situazioni diverse (sentenza n. 15 del 1975), ed implica una necessaria congruenza tra norma e «causa normativa che la deve assistere» (sentenza n. 89 del 1996).

La parte costituita ricorda che già in altri casi il legislatore aveva neutralizzato l'effetto di sequestri giudiziari sulla utilizzazione produttiva di determinati beni (d.l. n. 81 del 2007) o dettato deroghe specifiche all'applicazione di norme generali (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 152 del 1985). Nelle fattispecie complesse, non ogni «incoerenza, disarmonia o contraddittorietà» che derivi da una norma può risolversi in violazione del principio di uguaglianza, ché altrimenti il controllo di legittimità si trasformerebbe in controllo di opportunità (sentenza n. 89 del 1996).

La società Ilva, contestando l'opinione del rimettente secondo cui la commercializzazione delle merci in sequestro non sarebbe giustificata dall'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, osserva che quest'ultima presuppone la funzionalità dell'intero ciclo economico. Si ribadisce, dunque, che la norma censurata declina, sul piano del caso di specie, una norma già desumibile sul piano generale dall'art. 1 del decreto-legge.



Infondato sarebbe anche l'assunto di una indebita «efficacia retroattiva» della norma censurata, nei contenuti modificati dalla legge di conversione. La norma infatti non disporrebbe che per il futuro, regolando il nuovo regime giuridico per i prodotti in condizione di sequestro, a titolo di mera ricognizione dell'operatività nel caso concreto della regola enunciata nell'art. 1, specificamente dettata rispetto a beni che già si trovassero sottoposti al vincolo.

D'altra parte, la giurisprudenza costituzionale non ha mai escluso in radice la possibilità di norme retroattive, quando le stesse «vengano a trovare un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri principi o valori costituzionali specificamente protetti» (sono citate, oltre alla sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 1994, le sentenze della stessa Corte n. 58 del 2009, n. 432 del 2007, n. 374 del 2002).

Sul piano sostanziale, la parte nega nuovamente che l'attività culminata con la produzione dei beni fosse illecita.

14.4.- Riguardo alla pretesa interferenza del legislatore nella funzione giurisdizionale, ed alla conseguente violazione degli artt. 102 e 104 Cost., la parte privata nega, anzitutto, che possa esservi un problema di vanificazione del «giudicato» (per la cui definizione sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 170 del 2008, n. 364 e n. 267 del 2007, n. 282 del 2005, n. 525 e n. 374 del 2000, n. 115 del 1990). Il cosiddetto «giudicato cautelare» si risolve in una mera preclusione processuale, e d'altronde lo stesso giudicato formale sarebbe ormai sacrificato quando la relativa tutela implicherebbe una lesione per i diritti fondamentali della persona (è nuovamente citata la sentenza della Corte costituzionale n. 113 del 2011).

In secondo luogo - prosegue la parte costituita - l'interferenza determinatasi sui provvedimenti giudiziari, per effetto della norma censurata, sarebbe compatibile con i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale in materia (sono citate le sentenze n. 93 del 2011, n. 137 del 2009, n. 492 del 1995, n. 397 e n. 6 del 1994; n. 480 del 1992, n. 346 del 1991, n. 91 del 1988, n. 123 del 1987, n. 118 del 1957). Occorre che il legislatore non detti la regola per un singolo giudizio, ma ponga una disciplina suscettibile di applicazione in ogni fattispecie concreta che presenti le medesime caratteristiche. A queste condizioni, il fatto che la norma produca effetti nei giudizi in corso non potrebbe essere considerato alla stregua di una interferenza illegittima nella funzione giurisdizionale (ancora, sentenze n. 1 del 2011, n. 311 e n. 94 del 2009, n. 32 del 2008, n. 352 del 2006, n. 211 del 1998, n. 263 del 1994).

In ogni caso, nella specie, non vi sarebbe propriamente una influenza sul giudizio in corso, o almeno non una influenza indipendente da una modifica del quadro normativo in base al quale era stato assunto il provvedimento giudiziale: modifica che invece, come più volte si ripete, sarebbe stata realizzata con l'art. 1 del decreto-legge in discussione.

14.5.- Da ultimo, la parte costituita contesta che la norma censurata abbia condizionato il diritto ad agire in giudizio per la tutela di diritti ed interessi (art. 24 Cost.) e l'esercizio del potere-dovere di promuovere l'azione penale da parte del pubblico ministero (art. 112 Cost.).

La norma in questione avrebbe mera funzione ricognitiva della sussistenza, nel caso di specie, dei nuovi criteri di legittimazione dell'attività produttiva conseguente al rilascio di una AIA in sede di riesame. Modifiche della disciplina sostanziale di un illecito non potrebbero certo essere impedito dall'attuale pendenza di indagini preliminari. D'altra parte, non sarebbe illegittimo che il legislatore ponga cautele e condizioni per l'esercizio dell'azione penale (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 114 del 1982 e n. 121 del 2009).

15.- In data 19 marzo 2013 l'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, ha depositato memoria al fine di ribadire le conclusioni in precedenza offerte (*supra*, § 13). Nell'atto vengono svolte alcune considerazioni aggiuntive, analoghe quelle che si leggono nella memoria depositata per il giudizio r.o. n. 19 del 2013, già sopra illustrate (§ 7).

16.- In data 19 marzo 2013 è stata depositata, nell'interesse dell'Ilva S.p.A., una memoria tesa a ribadire le conclusioni già offerte, anche con specifico riguardo alle questioni sollevate nel giudizio r.o. n. 20 del 2013. Il contenuto dell'atto è già stato illustrato (*supra*, § 8).

### *Considerato in diritto*

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012, n. 231 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) - *recte*, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1,



della legge n. 231 del 2012 - in relazione agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 27, primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117, primo comma, della Costituzione.

L'art. 1 del citato d.l. n. 207 del 2012 è censurato in quanto prevede che, presso gli stabilimenti dei quali sia riconosciuto l'interesse strategico nazionale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e che occupino almeno duecento persone, l'esercizio dell'attività di impresa, quando sia indispensabile per la salvaguardia dell'occupazione e della produzione, possa continuare per un tempo non superiore a 36 mesi, anche nel caso sia stato disposto il sequestro giudiziario degli impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una autorizzazione integrata ambientale rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.

Il successivo art. 3 è oggetto di censura, invece, riguardo alle seguenti statuizioni: *a)* l'impianto siderurgico Ilva di Taranto costituisce stabilimento di interesse strategico nazionale a norma dell'art. 1; *b)* l'AIA rilasciata alla società Ilva il 26 ottobre 2012 produce gli effetti autorizzatori previsti dal citato art. 1; *c)* la società indicata è reimmessa nel possesso degli impianti e dei beni già sottoposti a sequestro dell'autorità giudiziaria; *d)* i prodotti in giacenza, compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto-legge, possono essere commercializzati dall'impresa.

A parere del giudice rimettente, la disciplina censurata viola anzitutto l'art. 3 Cost., secondo molteplici profili. Vi sarebbe, in primo luogo, una discriminazione ingiustificata tra aziende con processi produttivi di analoga portata inquinante, a seconda che, sulla base di un provvedimento discrezionale del Presidente del Consiglio dei ministri (del quale la legge fisserebbe i presupposti in modo solo generico), i relativi stabilimenti siano dichiarati «di interesse strategico nazionale», nel qual caso l'attività illecita può proseguire per 36 mesi, oppure non lo siano, con conseguente applicabilità delle sanzioni di legge. Correlativamente, sarebbe introdotta una discriminazione illegittima tra cittadini tutti esposti ad emissioni inquinanti, a seconda che, sulla base del predetto provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri, gli stabilimenti dai quali provengono le emissioni siano o no dichiarati «di interesse strategico nazionale», posto che solo nel primo caso sarebbero inibite le azioni a tutela dei diritti delle persone interessate.

Con specifico riguardo all'art. 3, comma 2, del d.l. n. 207 del 2012, il giudice rimettente considera i cittadini esposti alle emissioni inquinanti dell'Ilva S.p.A. discriminati rispetto ad altri, pure interessati da fenomeni di inquinamento ambientale: nel caso dell'Ilva, infatti, l'AIA rilasciata il 26 ottobre 2012, in sede di riesame, «assurge al rango di atto avente forza di legge», con la conseguenza che agli interessati è preclusa la possibilità di proporre ricorso giurisdizionale contro il provvedimento. Tale preclusione - può dirsi fin d'ora - implicherebbe anche la violazione dell'art. 113 Cost.

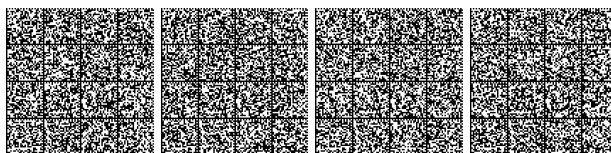
In riferimento poi al comma 3 del citato art. 3, viene prospettata una illegittima difformità di trattamento (rilevante a norma dell'art. 3 Cost.) tra aziende i cui prodotti vengano sottoposti a sequestro o lo siano stati in epoca antecedente all'entrata in vigore del decreto-legge, poiché solo alla società Ilva sarebbe consentito di commercializzare tanto i prodotti già sequestrati che quelli in ipotesi assoggettabili ad ulteriori provvedimenti cautelari.

Un secondo gruppo di censure attiene a violazioni degli artt. 101, 102, 103, 104, 107 e 111 Cost. La normativa in questione, infatti, sarebbe stata adottata per regolare un singolo caso concreto, oggetto di provvedimenti giurisdizionali già assunti e passati in «giudicato cautelare», con norme prive dei caratteri di generalità ed astrattezza, e senza modificare il quadro normativo di riferimento, così da vulnerare la riserva di giurisdizione ed «il principio costituzionale di separazione tra i poteri dello Stato».

Ancora, la disciplina censurata contrasterebbe con gli artt. 25, 27 e 112 Cost., in quanto elusiva dell'obbligo di accertare e prevenire i reati e del dovere, posto a carico del pubblico ministero, di esercitare l'azione penale: tale effetto, in particolare, si connetterebbe alla legittimazione dell'ulteriore corso, per 36 mesi, di attività produttive altamente inquinanti, ed alla previsione della sola pena pecuniaria, per un valore pari ad una quota del fatturato, riguardo ad eventuali violazioni delle prescrizioni impartite mediante l'AIA riesaminata.

Per le ragioni appena esposte le norme censurate violerebbero gli artt. 25 e 27 Cost., implicando una sottrazione di fatti penalmente illeciti al loro «giudice naturale» e vanificando «il principio di responsabilità penale personale in capo agli autori» dei reati in questione. Nella stessa prospettiva, la disciplina contrasterebbe anche con l'art. 24 Cost., perché ne deriverebbe la preclusione, in danno dei cittadini danneggiati dalle emissioni inquinanti, della possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

Un ulteriore profilo «generale» di contrasto con il dettato costituzionale (ed in particolare con gli artt. 2, 9, 32 e 41 Cost.) è denunciato in quanto, consentendo l'esercizio dell'iniziativa economica privata con modalità tali da recare danno alla sicurezza ed alla dignità umana, la disciplina in questione annullerebbe la tutela del diritto fondamentale alla salute e all'ambiente salubre.



Sarebbe violato, infine, anche il primo comma dell'art. 117 Cost., in relazione a diversi parametri interposti. La normativa censurata contrasterebbe, infatti, con gli artt. 3 e 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che proteggono il diritto di ciascuno all'integrità fisica e psichica ed alla salute. Vi sarebbe conflitto, ancora, con il disposto dell'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ove è fissato il principio di precauzione, disatteso nella specie attraverso la legittimazione di attività comprovatamente dannose. Da ultimo, il rimettente prospetta un contrasto con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in forza della lesione recata al diritto ad un equo processo.

2.- Il Tribunale ordinario di Taranto, in funzione di giudice di appello a norma dell'art. 322-bis del codice di procedura penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 231 del 2012 - *recte*, dell'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 - in relazione agli artt. 3, 24, 102, 104 e 122 Cost., nella parte in cui autorizza «in ogni caso» la società Ilva S.p.A. di Taranto «alla commercializzazione dei prodotti ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore» del citato d.l. n. 207 del 2012, sebbene posti ad oggetto di un provvedimento di sequestro preventivo.

Secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost. sotto molteplici profili.

Si tratterebbe anzitutto di una «legge del caso singolo», per mezzo della quale la società Ilva sarebbe ingiustificatamente favorita rispetto ad ogni altra società le cui merci, in quanto prodotto di un reato, siano state sottoposte a sequestro.

La disciplina censurata sarebbe poi priva di ragionevolezza, in quanto l'autorizzazione a commercializzare prodotti in sequestro vanifica la funzione tipica della misura cautelare e non è giustificata, per altro verso, dal fine di consentire la continuazione delle attività produttive e la conservazione dei livelli occupazionali, per la cui assicurazione la disponibilità delle merci già sequestrate non sarebbe stata necessaria.

Mancherebbe una ragionevole giustificazione, dunque, per l'efficacia «retroattiva» conferita alla norma censurata.

Il Tribunale prospetta l'ulteriore violazione degli artt. 102 e 104 Cost., in quanto il legislatore avrebbe «direttamente modificato un provvedimento del giudice» (l'ordinanza posta ad oggetto dell'impugnazione dalla quale origina il procedimento *a quo*), «senza per altro modificare il quadro normativo sulla base del quale era stato emanato», ed avrebbe pregiudicato la possibilità di procedere a confisca in esito al giudizio, sebbene le merci in sequestro debbano tuttora considerarsi prodotto di reato.

Infine, vi sarebbe un contrasto tra la norma censurata e gli artt. 24 e 112 Cost., per la provocata lesione del diritto di azione del privato leso nei suoi diritti e per l'ostacolo frapposto all'esercizio della funzione pubblica di accertamento, repressione e prevenzione dei reati.

3.- I giudizi introdotti dalle due ordinanze in epigrafe, data la parziale identità di oggetto, possono essere riuniti, al fine di una trattazione unitaria delle questioni sollevate.

4.- In via preliminare deve essere confermata l'ordinanza, adottata nel corso dell'udienza pubblica ed allegata alla presente sentenza, con la quale sono stati dichiarati inammissibili gli interventi spiegati, nel giudizio r.o. n. 19 del 2013, dalla Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria), dalla Federacciai - Federazione Imprese Siderurgiche Italiane e dall'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus, mentre è stato dichiarato ammissibile l'intervento dei signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro.

Invero, i soggetti sopra indicati non sono parti nel giudizio *a quo*.

Per nota ed ormai costante giurisprudenza di questa Corte, possono costituirsi nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del procedimento principale, mentre l'intervento di soggetti estranei (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura.

Orbene, nel giudizio da cui traggono origine le questioni di legittimità costituzionale in discussione, la Confindustria, la Federacciai e il WWF Italia non sono parti, né sono titolari del predetto interesse qualificato.

I signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro, invece, hanno partecipato, in qualità di persone offese, all'incidente probatorio ammesso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto con ordinanza del 27 ottobre 2010; essi, pertanto, sono titolari di un interesse qualificato, inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio principale, al quale accedono tanto l'incidente probatorio che le procedure concernenti i sequestri in atto.

Ne derivano la declaratoria d'ammissibilità dell'intervento dei signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro e la declaratoria d'inammissibilità degli interventi della Confindustria, della Federacciai e del WWF Italia.

5.- Vanno considerati, a questo punto, alcuni profili che attengono all'ammissibilità delle questioni sollevate nell'ambito del giudizio r.o. n. 19 del 2013.



5.1.- Si è prospettato anzitutto, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, un vizio di intrinseca contraddittorietà della questione concernente la pretesa interferenza del potere legislativo con le prerogative della giurisdizione. In particolare, il Giudice per le indagini preliminari di Taranto avrebbe sostenuto, per un verso, la perdurante attualità della condizione di sequestro degli impianti dello stabilimento siderurgico e dei prodotti giacenti nelle relative aree di stoccaggio; per altro avrebbe lamentato una sorta di efficacia diretta della legge sul regime cautelare in atto.

L'eccezione di inammissibilità, in questi termini, non è fondata. Il giudice *a quo* non sostiene che i provvedimenti di sequestro siano stati «automaticamente» travolti dalla normativa censurata, e neppure che sia venuta meno la condizione di sequestro dei beni cui si riferiscono i provvedimenti citati. Non ha dunque negato che la disciplina adottata da Governo e Parlamento debba trovare applicazione in provvedimenti dell'autorità giudiziaria investita della funzione cautelare, ed anzi tale assunto costituisce condizione di rilevanza delle questioni sollevate. Il rimettente ha inteso lamentare, piuttosto, un preteso svuotamento dell'efficacia delle cautele reali adottate nei confronti dell'Ilva, che sarebbe particolarmente incisivo quanto al materiale prodotto dopo il sequestro degli impianti e prima del decreto-legge: materiale destinato alla confisca ma di fatto irrimediabilmente distolto - a suo avviso - per effetto della commercializzazione prevista dalle norme sopravvenute.

È vero che nell'ordinanza di rimessione viene evocato un effetto di «riforma» del provvedimento giudiziale che ha negato il dissequestro delle merci, attribuendo al legislatore, con riferimento alla modifica introdotta in sede di conversione nell'art. 3, comma 3, del decreto, l'atteggiamento di un «giudice di istanza superiore». L'argomento mira, però, ad evidenziare una presunta volontà legislativa di interferire nella disciplina del caso concreto, con efficacia retroattiva, e non una pretesa efficacia diretta della norma in punto di attualità della cautela.

L'Avvocatura generale ha eccepito, inoltre, che le questioni poste nell'ambito del subprocedimento cautelare concernente il sequestro degli impianti sarebbero tardive, dato che la Procura di Taranto, in applicazione del comma 3 dell'art. 3 del decreto, aveva già immesso la società Ilva, al momento della relativa ordinanza di rimessione, nel possesso dello stabilimento. L'eccezione non può essere accolta. Non è infatti priva di plausibilità la prospettazione del rimettente secondo cui la normativa censurata, e lo stesso comma 3 dell'art. 3, devono trovare ulteriore applicazione, attraverso un provvedimento che riconosca e regoli la «facoltà d'uso» degli impianti, rimasti in condizione di sequestro, e mediante un provvedimento che valuti la perdurante necessità dell'ufficio dei custodi giudiziali, con specificazione, nel caso affermativo, del diverso compito loro spettante alla luce della disciplina sopravvenuta.

Va escluso, infine, che si sia determinata una «sopravvenuta carenza di interesse» delle questioni concernenti il sequestro dei prodotti finiti o semilavorati, in considerazione del fatto che la stessa Autorità procedente ha ordinato, in epoca recente, la «vendita» delle merci. La commercializzazione dei prodotti risulta disposta in applicazione non già della norma censurata, bensì dell'art. 260, comma 3, cod. proc. pen. e dell'art. 83 delle relative disposizioni di attuazione. La relativa disciplina regola i casi in cui il bene sequestrato può deteriorarsi e non implica affatto il dissequestro del bene medesimo, tanto che il vincolo si trasferisce sulle utilità eventualmente ricavate attraverso l'alienazione: circostanza, questa, esplicitamente evidenziata nell'ordinanza del Giudice procedente. Non è venuto meno, quindi, l'interesse a stabilire se sia legittima la previsione di un inserimento delle merci nel normale ciclo economico dell'impresa, che comporta tra l'altro, per l'azienda, la diretta ed incondizionata acquisizione delle risorse ricavate dal commercio dei suoi prodotti.

5.2.- Sempre nell'ambito del giudizio r.o. n. 19 del 2013, la società Ilva ha prospettato una «radicale inammissibilità» della questione concernente il contrasto tra l'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012 e l'art. 3 Cost. Il rimettente, in particolare, non avrebbe indicato il *tertium comparationis* in base al quale potrebbe essere sindacata la ragionevolezza della soglia minima di duecento dipendenti cui la normativa censurata subordina la possibilità che il Ministro dell'ambiente, in sede di riesame dell'AIA, autorizzi la prosecuzione dell'attività produttiva (comma 1 dell'art. 1).

È senz'altro vero che una indicazione del genere non compare nell'ordinanza di rimessione. Va escluso, però, che si trattasse di una indicazione necessaria. Il rimettente non pare voler sindacare la ragionevolezza dell'indice numerico prescelto dal legislatore, in assoluto o nella comparazione con situazioni assimilabili, ma sembra piuttosto porre in discussione la legittimità di qualunque distinzione nel trattamento di aziende con produzioni inquinanti. In questo senso, pur nel contesto di una esposizione assai «discorsiva», va interpretata la questione di legittimità. Del resto, se il rimettente avesse voluto invece sollevare la questione nei termini ipotizzati dalla parte, la stessa risulterebbe manifestamente inammissibile, dato il carattere oscuro della relativa formulazione.

5.3.- È fondata invece l'eccezione di inammissibilità prospettata, sempre nell'interesse della società Ilva, riguardo alle questioni formulate in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. Il rimettente si limita in effetti ad evocare una generica corrispondenza tra le norme di tutela dei diritti fondamentali contenute nella Carta costituzionale, asseritamente violate dalle disposizioni oggetto di censura, ed alcune norme sovranazionali, comprese nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo o nell'ordinamento dell'Unione europea. Non viene proposta alcuna puntuale considerazione,



però, sulle specifiche ragioni di conflitto tra il diritto nazionale ed i parametri interposti, dei quali non è illustrata, neppure in termini sommari, la concreta portata precettiva. Il diritto dell'Unione, in particolare, è genericamente evocato in rapporto ai principi di precauzione e di responsabilità per i danni da inquinamento (art. 191 TFUE), senza tenere in concreta considerazione la specifica produzione normativa in materia di siderurgia, compresi i recenti approdi rappresentati dalla decisione 28 febbraio 2012 (Decisione di esecuzione 2012/135/UE della Commissione [...] che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di ferro e acciaio ai sensi della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle emissioni industriali, notificata con il numero C[2012] 903) e dalle due risoluzioni assunte dal Parlamento europeo, sempre in tema di esercizio dell'industria siderurgica nell'ambito dell'Unione, il giorno 13 dicembre 2012.

Va aggiunto che una completa carenza di motivazione, tale nella specie da implicare dubbi insuperabili sul senso delle relative censure, caratterizza le questioni sollevate in riferimento all'art. 25, primo comma, ed all'art. 27, primo comma, Cost. Non si comprende quale possa essere l'effettiva attinenza del principio del giudice naturale, precostituito per legge, nel contesto di affermazioni concernenti una pretesa immunità che deriverebbe ai responsabili dell'Ilva dalla normativa censurata. Se si fosse voluto sostenere che ogni norma di esenzione da punibilità «distoglie» l'interessato dal giudice «naturale» e che tale sarebbe l'effetto di una ipotetica dequalificazione del reato in illecito amministrativo, sarebbe stata necessaria una ben diffusa giustificazione dell'assunto. Ancor meno si comprende il senso dell'affermazione che, per l'asserita immunità accordata riguardo ai reati commessi nella gestione dello stabilimento di Taranto, sarebbe violata la regola di personalità della responsabilità penale. L'enunciato resta senza spiegazione sia che si guardi alla regola quale divieto di configurazione della responsabilità penale per fatto altrui, sia che si consideri il connesso principio di necessaria «colpevolezza» del fatto penalmente sanzionabile.

Dunque, le questioni sollevate in riferimento ai parametri indicati devono essere dichiarate inammissibili.

6.- Sono state proposte eccezioni di inammissibilità anche nell'ambito del giudizio r.o. n. 20 del 2013.

Si è già detto della tesi proposta dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la recente disposizione giudiziale di vendere i prodotti in sequestro implicherebbe una sopravvenuta «carenza di interesse» delle relative questioni. Non resta dunque che ribadire come permanga, al contrario, l'interesse a stabilire la legittimità della norma che consente alla società Ilva di commercializzare le merci nell'ambito del proprio ciclo economico e produttivo.

La parte costituita, dal canto proprio, eccepisce l'irrelevanza della questione sollevata dal Tribunale, sull'assunto che l'ipotetica eliminazione dall'ordinamento del comma 3 dell'art. 3, e comunque dell'inciso inserito dal Parlamento in sede di conversione riguardo ai prodotti già sequestrati prima dell'emanazione del decreto-legge, non influirebbe sulla decisione che il rimettente deve assumere nel caso concreto. Infatti - secondo la difesa dell'Ilva - le disposizioni citate avrebbero carattere di mera applicazione ed esplicazione della disciplina generale di cui all'art. 1 del decreto citato. In particolare, la previsione che i provvedimenti di sequestro assunti dall'autorità giudiziaria «non impediscono (...) l'esercizio dell'attività d'impresa» (comma 4) implicherebbe chiaramente la possibilità di commerciare prodotti che siano assoggettati a cautela reale, posto che il commercio della propria produzione, per una azienda manifatturiera, costituisce il nucleo fondamentale dell'attività. Dunque il Tribunale, se anche la norma censurata fosse dichiarata illegittima, dovrebbe comunque accogliere l'appello della società Ilva.

L'eccezione deve essere disattesa a prescindere dalla corretta ricostruzione dei rapporti tra le varie previsioni evocate, sulla quale si tornerà trattando il merito delle questioni.

Un profilo essenziale delle censure prospettate dal Tribunale, infatti, consiste nell'assunto che il comma 3 dell'art. 3 determina una situazione di ingiustificato privilegio per l'Ilva rispetto alla disciplina dettata per la generalità delle imprese. In particolare, l'inciso concernente la commercializzazione dei prodotti in sequestro, compresi quelli sottoposti alla cautela prima del decreto-legge, avrebbe carattere di vera e propria innovazione rispetto ai contenuti normativi della disposizione dettata d'urgenza, esplicando una indebita efficacia retroattiva. Il Tribunale avrebbe contraddetto la logica delle proprie censure se avesse impugnato anche l'art. 1 del decreto-legge, ed in particolare il relativo comma 4.

Nei termini in cui è formulata, dunque, la questione di legittimità appare rilevante. Altro problema, com'è ovvio, è quello del suo fondamento, anche sotto il profilo dei relativi presupposti ermeneutici. Ma non potrebbe dirsi nella specie, come vorrebbe la parte costituita, che il rimettente abbia operato una carente (nel senso di incompleta) ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

7.- Nel merito, le questioni aventi ad oggetto l'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012 non sono fondate.

7.1.- Giova precisare l'effettiva portata dell'intervento normativo compiuto, mediante la norma censurata, in ordine alla crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, volto a rendere compatibili la tutela dell'ambiente e della salute con il mantenimento dei livelli di occupazione, anche in presenza di provvedimenti di sequestro giudiziario degli impianti.





7.2.- Premessa generale dell'applicabilità della norma in questione è che vi sia stata la revisione dell'autorizzazione integrata ambientale di cui all'art. 4, comma 4, lettera *c*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'art. 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69).

L'autorità competente rilascia l'AIA solo sulla base dell'adozione, da parte del gestore dell'impianto, delle migliori tecnologie disponibili (MTD), di cui l'amministrazione deve seguire l'evoluzione. L'AIA è dunque un provvedimento per sua natura "dinamico", in quanto contiene un programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato (di norma ogni cinque anni), al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca scientifica e tecnologica nel settore. Questo principio è fissato dall'art. 13 della direttiva 15 gennaio 2008, n. 2008/1/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento) e attuato in Italia dall'art. 29-*octies* del codice dell'ambiente, il quale inoltre prevede (al comma 4) che si faccia luogo al riesame dell'AIA quando: *a*) l'inquinamento provocato dall'impianto è tale da rendere necessaria la revisione; *b*) le MTD hanno subito modifiche sostanziali, in grado di conseguire una riduzione delle emissioni, senza imporre costi eccessivi; *c*) la sicurezza dell'impianto richiede l'impiego di altre tecniche; *d*) sono intervenute nuove disposizioni normative comunitarie o nazionali.

Il comma 5 dello stesso art. 29-*octies* prevede, tra l'altro, che, nel caso di rinnovo o riesame dell'autorizzazione, l'autorità competente possa consentire deroghe temporanee ai requisiti del provvedimento originario, purché le nuove disposizioni assicurino il rispetto degli stessi requisiti entro un semestre, ed il progetto determini una riduzione dell'inquinamento.

7.3.- Ove si proceda al riesame dell'AIA, per uno dei motivi ricordati nel paragrafo precedente, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato, non superiore a 36 mesi, quando si tratti di stabilimenti di «interesse strategico nazionale», individuati come tali da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

La qualificazione di cui sopra implica: *a*) che nello stabilimento sia occupato, da almeno un anno, un numero di lavoratori subordinati non inferiore a duecento, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni; *b*) che vi sia assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione; *c*) che segua un provvedimento autorizzatorio del Ministro dell'ambiente, che pone la condizione dell'adempimento delle prescrizioni dell'AIA riesaminata, con il rispetto delle procedure e dei termini ivi indicati; *d*) che l'intervento sia esplicitamente finalizzato ad «assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili».

Il comma 4 del citato art. 1 prevede che le disposizioni citate «trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività di impresa a norma del comma 1».

7.4.- L'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, al comma 2, stabilisce inoltre: «È fatta comunque salva l'applicazione degli articoli 29-*octies*, comma 4, e 29-*nonies* e 29-*decies* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni». Il comma 3 del medesimo art. 1 prevede, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata, la «sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio approvato». La disposizione precisa il contesto normativo in cui la suddetta sanzione è applicabile: «Fermo restando quanto previsto dagli articoli 29-*decies* e 29-quattordicesimi del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dalle altre disposizioni di carattere sanzionatorio penali e amministrative contenute nelle normative di settore [...]».

7.5.- È utile ricordare che il citato art. 29-*decies* del codice dell'ambiente (esplicitamente richiamato dalla norma censurata) prevede una serie di controlli e interventi, a cura delle autorità competenti, che possono sfociare in misure sanzionatorie di crescente intensità, in rapporto alla gravità delle eventuali violazioni accertate.

In particolare: 1) i dati forniti dal gestore relativi ai controlli sulle emissioni richiesti dall'AIA sono messi a disposizione del pubblico, secondo le procedure previste dall'art. 29-*quater* (pubblicazione su quotidiani ed indicazione, su tali organi di stampa, degli uffici dove è possibile consultare la documentazione relativa); 2) l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) deve accertare: *a*) il rispetto delle condizioni poste dall'AIA; *b*) la regolarità dei controlli a carico del gestore, con particolare riferimento alla regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento nonché al rispetto dei valori limite di emissione; *c*) l'osservanza da parte del gestore degli obblighi di comunicazione periodica dei risultati della sorveglianza sulle emissioni del proprio impianto, specie in caso di inconvenienti o incidenti che influiscano in modo significativo sull'ambiente.

Possono essere disposte ispezioni straordinarie sugli impianti autorizzati alla prosecuzione dell'attività.



È previsto altresì l'obbligo del gestore di fornire tutta l'assistenza tecnica necessaria per lo svolgimento di qualsiasi verifica relativa all'impianto, per prelevare campioni o per raccogliere qualsiasi informazione necessaria.

Gli esiti dei controlli e delle ispezioni devono essere comunicati all'autorità competente ed al gestore, indicando le situazioni di mancato rispetto delle prescrizioni e proponendo le misure da adottare.

Ogni organo che svolge attività di vigilanza, controllo, ispezione e monitoraggio sugli impianti e che abbia acquisito informazioni in materia ambientale, rilevanti ai fini dell'applicazione delle norme del codice dell'ambiente, comunica tali informazioni, ivi comprese le eventuali notizie di reato, all'autorità competente. I risultati del controllo delle emissioni richiesti dalle condizioni dell'AIA devono essere messi a disposizione del pubblico.

In caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, l'autorità competente procede, secondo la gravità delle infrazioni: *a)* alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le irregolarità; *b)* alla diffida e contestuale sospensione dell'attività autorizzata per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per l'ambiente; *c)* alla revoca dell'AIA e alla chiusura dell'impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni, che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente.

Occorre ancora porre in rilievo che l'art. 29-quattordicesimo prevede sanzioni a carico di chi viola le prescrizioni dell'AIA, o quelle comunque imposte dall'autorità competente, salvo che il fatto costituisca più grave reato (riferimento, quest'ultimo, che si risolve anche nel richiamo alle fattispecie del diritto penale comune).

8.- La semplice ricognizione della normativa sui controlli e sulle sanzioni, tuttora vigente ed esplicitamente richiamata dalla disposizione censurata, contraddice per tabulas l'assunto del rimettente Giudice per le indagini preliminari, e cioè che i 36 mesi concessi ad una impresa, che abbia le caratteristiche previste, per adeguare la propria attività all'AIA riesaminata, «costituiscono una vera e propria "cappa" di totale "immunità" dalle norme penali e processuali».

Non solo la disposizione censurata non stabilisce alcuna immunità penale per il periodo sopra indicato, ma, al contrario, rinvia esplicitamente sia alle sanzioni penali previste dall'ordinamento per i reati in materia ambientale, sia all'obbligo di trasmettere, da parte delle autorità addette alla vigilanza ed ai controlli, le eventuali notizie di reato all'autorità "competente", cioè all'autorità giudiziaria.

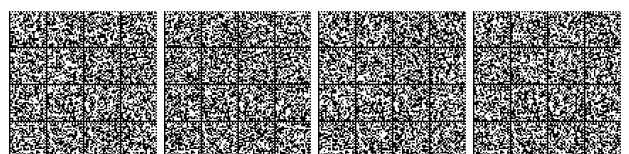
La stessa disposizione non introduce peraltro alcuna forma di cancellazione o attenuazione delle responsabilità gravanti sui soggetti che abbiano compiuto violazioni delle norme penali poste a presidio dell'ambiente e della salute. In altri termini, la norma censurata non si configura né come abolitio criminis, né come *lex mitior*, e non incide pertanto in alcun modo sulle indagini, tuttora in corso, volte ad accertare la colpevolezza degli attuali indagati nel procedimento principale, per i quali, allo stato presente, non risulta essere stata ancora formulata richiesta di rinvio a giudizio. Tanto meno la disposizione è idonea a spiegare effetti di alcun genere sull'eventuale, futuro processo penale a carico dei medesimi soggetti.

L'idea che nel periodo previsto dalla norma censurata sia possibile proseguire senza regole l'attività produttiva deriva, nella prospettazione del rimettente, dal rilievo che le sanzioni - come si è visto, anche penali - esplicitamente richiamate dalla stessa «non possono comunque essere irrogate prima della scadenza dei 36 mesi. Unica sanzione applicabile prima dei 36 mesi in caso di inosservanza dei termini AIA è quella, come detto, del 10 % del fatturato. Sanzione che ovviamente risulta totalmente inadeguata a tutelare salute ed ambiente».

Non è dato comprendere come si possa trarre, dalla lettura dell'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, la conclusione che la sanzione pecuniaria fino al 10% del fatturato sia l'unica irrogabile nel periodo considerato e che, dunque, la stessa sia sostitutiva delle altre sanzioni previste dalle leggi vigenti. È vero il contrario, giacché le espressioni usate dal legislatore - «fatta salva», «fermo restando» - si riferiscono in modo evidente ad una disciplina normativa complessiva e contestuale, nel cui ambito si aggiunge, alle preesistenti sanzioni amministrative e penali, la fattispecie introdotta dal comma 3 del citato art. 1, ovviamente dalla data di entrata in vigore del decreto-legge.

I motivi di tale aggravamento di responsabilità si possono rinvenire nell'esigenza di prevedere una reazione adeguata delle autorità preposte alla vigilanza ed ai controlli rispetto alle eventuali violazioni in itinere delle prescrizioni AIA da parte di una impresa, già responsabile di gravi irregolarità, cui è stata concessa la prosecuzione dell'attività produttiva e commerciale a condizione che la stessa si adegui scrupolosamente alle suddette prescrizioni.

Se l'effetto della nuova normativa fosse di rinviare alla scadenza del periodo previsto ogni intervento correttivo o sanzionatorio nei confronti dell'impresa che gestisce lo stabilimento di interesse strategico nazionale, cui è consentita la continuazione dell'attività nonostante il sequestro giudiziario, non avrebbe senso la previsione - contenuta nel comma 4 dell'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 - di un Garante «incaricato di vigilare sulla attuazione delle disposizioni del presente decreto». Secondo il comma 6 dello stesso articolo 3, il Garante «acquisisce le informazioni e gli atti ritenuti necessari che l'azienda, le amministrazioni e gli enti interessati devono tempestivamente fornire, segnalando



al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Ministro della salute eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della predetta autorizzazione e proponendo le idonee misure, ivi compresa l'eventuale adozione di provvedimenti di amministrazione straordinaria anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della Costituzione». Lo stesso Garante deve promuovere tutte le iniziative atte a realizzare «la massima trasparenza per i cittadini».

8.1.- Se si leggono tali previsioni in combinazione con quelle che dispongono la perdurante applicabilità, nel corso dei 36 mesi, delle sanzioni amministrative e penali vigenti, si giunge alla conclusione che non solo non vi è alcuna sospensione dei controlli di legalità sull'operato dell'impresa autorizzata alla prosecuzione dell'attività, ma vi sono un rafforzamento ed un allargamento dei controlli sull'osservanza delle prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata.

La distinzione tra la situazione normativa precedente all'entrata in vigore della legge - e, nella generalità dei casi, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di cui all'art. 1, comma 1 - e l'attuale disciplina consiste nel fatto che l'attività produttiva è ritenuta lecita alle condizioni previste dall'AIA riesaminata. Quest'ultima fissa modalità e tempi per l'adeguamento dell'impianto produttivo rispetto alle regole di protezione dell'ambiente e della salute, entro il periodo considerato, con una scansione graduale degli interventi, la cui inosservanza deve ritenersi illecita e quindi perseguibile ai sensi delle leggi vigenti.

In conclusione sul punto, la norma censurata non rende lecito a posteriori ciò che prima era illecito - e tale continua ad essere ai fini degli eventuali procedimenti penali instaurati in epoca anteriore all'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività produttiva - né "sterilizza", sia pure temporaneamente, il comportamento futuro dell'azienda rispetto a qualunque infrazione delle norme di salvaguardia dell'ambiente e della salute. La stessa norma, piuttosto, traccia un percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento tra la tutela dei beni indicati e quella dell'occupazione, cioè tra beni tutti corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti. La deviazione da tale percorso, non dovuta a cause di forza maggiore, implica l'insorgenza di precise responsabilità penali, civili e amministrative, che le autorità competenti sono chiamate a far valere secondo le procedure ordinarie. Non è pertanto intaccato il potere-dovere del pubblico ministero di esercitare l'azione penale, previsto dall'art. 112 Cost., che è pur sempre da inquadrare nelle condizioni generali poste dal contesto normativo vigente, ove, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012, è considerata lecita la continuazione dell'attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro, a condizione che vengano osservate le prescrizioni dell'AIA riesaminata, nelle quali si riassumono le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell'attività stessa.

Non è vero neppure che la disciplina abbia inibito il ricorso allo strumento cautelare nell'ambito dei procedimenti penali volti all'accertamento di eventuali illeciti, commessi prima o dopo il rilascio del provvedimento riesaminato, ove ricorrano nuove esigenze di cautela. Il comma 4 dell'art. 1 consente chiaramente la permanenza delle misure già adottate e mira solo ad escludere che i provvedimenti di sequestro, presenti o futuri, possano impedire la prosecuzione dell'attività produttiva a norma del comma 1.

8.2.- Speculare rispetto al perdurante potere delle autorità competenti di accertare le responsabilità dei titolari dell'impresa *de qua* è il diritto dei cittadini, che si ritengano lesi nelle proprie situazioni giuridiche soggettive, di adire il giudice competente per ottenere i provvedimenti riparatori e sanzionatori previsti dalle leggi vigenti. Tale diritto non è inciso in senso sfavorevole dalla norma censurata, ma inserito, come ogni pretesa giuridica, nel contesto normativo di riferimento, che, come chiarito sopra, non azzerava e neppure sospende il controllo di legalità, ma lo riconduce alla verifica dell'osservanza delle prescrizioni di tutela dell'ambiente e della salute contenute nell'AIA riesaminata.

In definitiva, i cittadini non sono privati del diritto di agire in giudizio per la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive, con relative domande risarcitorie, di cui agli artt. 24 e 113 Cost.

9.- La *ratio* della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso.

Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona.

Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come



«valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell’ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.

10.- Lo stesso giudice rimettente ritiene che la norma censurata «annienti completamente il diritto alla salute e ad un ambiente salubre a favore di quello economico e produttivo». Se questa valutazione fosse rispondente alla realtà normativa, ci si troverebbe senza dubbio di fronte ad una violazione dell’art. 32 Cost., in quanto nessuna esigenza, per quanto costituzionalmente fondata, potrebbe giustificare la totale compromissione della salute e dell’ambiente, per le ragioni prima illustrate. Tale conclusione non è tuttavia suffragata da una analisi puntuale della disposizione censurata.

10.1.- Come si è rilevato nei paragrafi precedenti, l’autorizzazione al proseguimento dell’attività produttiva è subordinata, dall’art. 1, comma 1, del d.l. n. 207 del 2012, all’osservanza delle prescrizioni dell’AIA riesaminata. La natura di tale atto è amministrativa, con la conseguenza che contro lo stesso sono azionabili tutti i rimedi previsti dall’ordinamento per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa.

Il richiamo operato in generale dalla legge ha il valore di costante condizionamento della prosecuzione dell’attività produttiva alla puntuale osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio, che costituisce l’esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento, nel quale, in conformità alla direttiva n. 2008/1/CE, devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l’intero sistema normativo ambientale. Il procedimento che culmina nel rilascio dell’AIA, con le sue caratteristiche di partecipazione e di pubblicità, rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all’individuazione del punto di equilibrio in ordine all’accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall’attività oggetto dell’autorizzazione.

Una volta raggiunto tale punto di equilibrio, diventa decisiva la verifica dell’efficacia delle prescrizioni. Ciò chiama in causa la funzione di controllo dell’amministrazione, che si avvale dell’ISPRA, con la possibilità che, in caso di accertata inosservanza da parte dei gestori degli impianti, si applichino misure che vanno - come già rilevato sopra - sino alla revoca dell’autorizzazione, con chiusura dell’impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o a fronte di reiterate violazioni che determinino pericolo o danno per l’ambiente.

Le prescrizioni e misure contenute nell’AIA possono rivelarsi inefficaci, sia per responsabilità dei gestori, sia indipendentemente da ogni responsabilità soggettiva. In tal caso, trova applicazione la disciplina contenuta nell’art. 29-*octies*, comma 4, del codice dell’ambiente, che impone all’amministrazione di aprire il procedimento di riesame.

10.2.- La norma censurata parte da questo momento critico, nel quale sono accertate le carenze dell’AIA già rilasciata (che possono aver dato luogo anche a provvedimenti giudiziari di sequestro), ed avvia un secondo procedimento, che sfocia nel rilascio di un’AIA “riesaminata”, nella quale, secondo le procedure previste dalla legge, sono valutate le insufficienze delle precedenti prescrizioni e si provvede a dettarne di nuove, maggiormente idonee - anche per l’ausilio di più efficaci tecnologie - ad evitare il ripetersi dei fenomeni di inquinamento, che hanno portato all’apertura del procedimento di riesame.

In definitiva, l’AIA riesaminata indica un nuovo punto di equilibrio, che consente, secondo la norma censurata nel presente giudizio, la prosecuzione dell’attività produttiva a diverse condizioni, nell’ambito delle quali l’attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (36 mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere, anche con investimenti straordinari da parte dell’impresa interessata, le cause dell’inquinamento ambientale e dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni.

10.3.- Lo schema generale della norma censurata prevede quindi la combinazione tra un atto amministrativo - che tale rimane, come si vedrà più avanti, anche secondo la disciplina dettata per l’Ilva di Taranto - ed una previsione legislativa, che assume come punto di partenza il nuovo equilibrio tra produzione e ambiente delineato nell’AIA riesaminata. L’individuazione del bilanciamento, che dà vita alla nuova AIA, è, come si è visto, il risultato di apporti plurimi, tecnici e amministrativi, che può essere contestato davanti al giudice competente, nel caso si lamentino vizi di legittimità dell’atto da parte di cittadini che si ritengano lesi nei loro diritti e interessi legittimi.

Lo stesso atto, peraltro, non può essere contestato nel merito delle scelte compiute dalle amministrazioni competenti, che non possono essere sostituite da altre nella valutazione discrezionale delle misure idonee a tutelare l’ambiente ed a prevenire futuri inquinamenti, quando l’esercizio di tale discrezionalità non trasmodi in un vizio denunciabile nelle



sedi giurisdizionali competenti. Il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non è necessariamente il migliore in assoluto - essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti - ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'*iter* formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista.

È appena il caso di aggiungere che non rientra nelle attribuzioni del giudice una sorta di "riesame del riesame" circa il merito dell'AIA, sul presupposto - come sembra emergere dalle considerazioni del rimettente, di cui si dirà più avanti, prendendo in esame le norme relative allo stabilimento Ilva di Taranto - che le prescrizioni dettate dall'autorità competente siano insufficienti e sicuramente inefficaci nel futuro. In altre parole, le opinioni del giudice, anche se fondate su particolari interpretazioni dei dati tecnici a sua disposizione, non possono sostituirsi alle valutazioni dell'amministrazione sulla tutela dell'ambiente, rispetto alla futura attività di un'azienda, attribuendo in partenza una qualificazione negativa alle condizioni poste per l'esercizio dell'attività stessa, e neppure ancora verificate nella loro concreta efficacia.

10.4.- In conclusione sul punto, in via generale, la combinazione tra un atto amministrativo (AIA) e una previsione legislativa (art. 1 del d.l. n. 207 del 2012) determina le condizioni e i limiti della liceità della prosecuzione di un'attività produttiva per un tempo definito, in tutti i casi in cui uno stabilimento - dichiarato, nei modi previsti dalla legge, di interesse strategico nazionale - abbia procurato inquinamento dell'ambiente, al punto da provocare l'intervento cautelare dell'autorità giudiziaria. La normativa censurata non prevede, infatti, la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente. Essa è pertanto ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo.

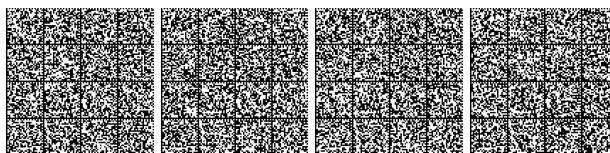
11.- La norma generale censurata non si pone in contrasto con il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., perché non introduce - come invece affermano i rimettenti - una ingiustificata differenziazione di disciplina tra stabilimenti "strategici" e altri impianti, sulla base di un atto amministrativo - un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - dotato di eccessiva discrezionalità, derivante dalla genericità dei criteri di individuazione di tali stabilimenti.

Si deve osservare, in proposito, che l'interesse strategico nazionale ad una produzione, piuttosto che ad un'altra, è elemento variabile, in quanto legato alle congiunture economiche e ad un'altra serie di fattori non predeterminabili (effetti della concorrenza, sviluppo tecnologico, andamento della filiera di un certo settore industriale etc.). Si giustifica pertanto l'ampiezza della discrezionalità che la norma censurata riconosce al Governo, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto organi che concorrono a definire la politica industriale del Paese. Trattandosi, peraltro, di provvedimento amministrativo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri può essere oggetto di impugnazione, al pari dell'AIA riesaminata del Ministro dell'ambiente, che, secondo la medesima norma, consente la prosecuzione dell'attività produttiva, anche in presenza di sequestri dell'autorità giudiziaria.

Quanto all'indice numerico dei lavoratori occupati, va ricordato che si tratta della soglia già utilizzata dal legislatore nella disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274). In tale disciplina, la tutela dell'attività imprenditoriale e dei livelli occupazionali, come indicati, giustifica la sottrazione dell'impresa insolvente al fallimento e l'ingresso in una procedura concorsuale *ad hoc*, con finalità di conservazione delle attività aziendali, mediante prosecuzione, riattivazione e riconversione dell'esercizio.

La norma censurata presenta caratteristiche analoghe, in quanto mira a perpetuare l'esistenza di grandi aziende, la cui chiusura avrebbe gravi effetti sui livelli di occupazione. Si tratta quindi di una disciplina differenziata per situazioni a loro volta differenziate, meritevoli di specifica attenzione da parte del legislatore, che non viola pertanto il principio di eguaglianza. Quest'ultimo impone - come emerge dalla nota e costante giurisprudenza di questa Corte - discipline eguali per situazioni eguali e discipline diverse per situazioni diverse, con il limite generale dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, che non viene nella fattispecie superato, giacché le ricadute sull'economia nazionale e sui livelli di occupazione sono diverse, per l'effetto combinato dei fattori cui prima si faceva cenno. Sarebbe, al contrario, irragionevole una disciplina che parificasse tutte le aziende produttive, a prescindere dalla loro dimensione e incidenza sul mercato e, quindi, dagli effetti che la loro scomparsa determinerebbe.

12.- L'art. 3, comma 1, del d.l. n. 207 del 2012 individua direttamente nell'impianto siderurgico della società Ilva di Taranto uno stabilimento di interesse strategico nazionale, di cui all'art. 1, comma 1, del medesimo atto normativo.



Si tratta di legge in luogo di provvedimento, poiché sostituisce il proprio dettato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dalla norma generale.

12.1.- Come è noto, la prevalente dottrina e la giurisprudenza di questa Corte non considerano la legge-provvedimento incompatibile, in sé e per sé, con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. In particolare, si deve ribadire in questa sede che «nessuna disposizione costituzionale [...] comporta una riserva agli organi amministrativi o “esecutivi” degli atti a contenuto particolare e concreto» (*ex plurimis*, sentenza n. 143 del 1989).

Le leggi provvedimento devono soggiacere tuttavia «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (*ex plurimis*, sentenza n. 2 del 1997; in senso conforme, sentenza n. 20 del 2012).

Questa Corte ha inoltre precisato che la legittimità costituzionale di tale tipo di leggi va valutata in relazione al loro specifico contenuto, con la conseguenza che devono emergere i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995). Poiché gli atti legislativi normalmente non contengono motivazioni, «è sufficiente che detti criteri, gli interessi oggetto di tutela e la *ratio* della norma siano desumibili dalla norma stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici» (sentenza n. 270 del 2010).

Con riferimento alla funzione giurisdizionale, questa Corte ha stabilito altresì che non può essere consentito al legislatore di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi» (sentenza n. 94 del 2009, conforme a sentenza n. 374 del 2000).

La giurisprudenza della Corte EDU ha costantemente affermato che «il principio dello stato di diritto e la nozione di giusto processo custoditi nell'art. 6 precludono, tranne che per impellenti ragioni di interesse pubblico, l'interferenza dell'assemblea legislativa nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia» (Corte EDU, sez. II, sentenza 14 dicembre 2012, Arras contro Italia, in conformità alla giurisprudenza precedente).

Dal canto suo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha costantemente affermato che contro tutti gli atti, anche aventi natura legislativa, «gli Stati devono prevedere la possibilità di accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o ad altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge» (sentenza 16 febbraio 2012, in causa C-182/10, Solvay et al. vs. Région wallone, in conformità alla giurisprudenza precedente).

12.2.- Con riferimento all'individuazione diretta dell'impianto siderurgico della società Ilva di Taranto come «stabilimento di interesse strategico nazionale», si deve osservare che a Taranto si è verificata una situazione grave ed eccezionale, che ha indotto il legislatore ad omettere, per ragioni di urgenza, il passaggio attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in vista della qualificazione di cui sopra.

Sia la normativa generale che quella particolare si muovono quindi nell'ambito di una situazione di emergenza ambientale, dato il pregiudizio recato all'ambiente e alla salute degli abitanti del territorio circostante, e di emergenza occupazionale, considerato che l'eventuale chiusura dell'Ilva potrebbe determinare la perdita del posto di lavoro per molte migliaia di persone (tanto più numerose comprendendo il cosiddetto indotto). La temporaneità delle misure adottate risponde, inoltre, ad una delle condizioni poste dalla giurisprudenza di questa Corte perché una legislazione speciale fondata sull'emergenza possa ritenersi costituzionalmente compatibile (sentenza n. 418 del 1992). Le brevi notazioni in fatto relative all'incidenza, sull'ambiente e sull'occupazione nel territorio di Taranto, dell'attività produttiva dell'Ilva consentono, nella fattispecie, di rinvenire la *ratio* dell'intervento legislativo «nel peculiare regime che connota le situazioni di emergenza» (sentenza n. 237 del 2007).

Il legislatore ha ritenuto di dover scongiurare una gravissima crisi occupazionale, di peso ancor maggiore nell'attuale fase di recessione economica nazionale e internazionale, senza tuttavia sottovalutare la grave compromissione della salubrità dell'ambiente, e quindi della salute delle popolazioni presenti nelle zone limitrofe.

Si deve notare, al proposito, che l'AIA riesaminata del 26 ottobre 2012, esplicitamente richiamata dall'art. 3 in esame, ha anticipato di quattro anni l'obbligo di adeguamento alle conclusioni delle migliori tecniche disponibili relative al settore siderurgico, di cui alla decisione della Commissione europea n. 2012/135/UE, già citata. Difatti, il considerando 8 di tale decisione, dopo aver richiamato l'art. 21 della direttiva n. 2010/75/UE, stabilisce che «entro quattro anni dalla data di pubblicazione delle decisioni sulle conclusioni sulle BAT [MTD], l'autorità competente riesamina e, se necessario, aggiorna tutte le condizioni di autorizzazione e garantisce che l'installazione sia conforme a tali condizioni di autorizzazione».



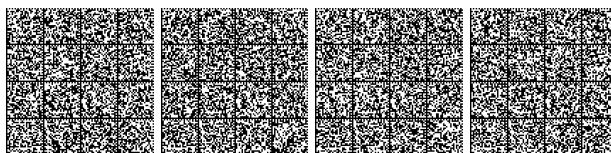
Si deve pure sottolineare che l'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 non apporta alcuna deroga alla normativa generale contenuta nell'art. 1, ma si limita a dare alla stessa pedissequa esecuzione, per mezzo di un provvedimento con forza di legge, che è un atto del Governo, di cui fa parte il Presidente del Consiglio dei ministri, sottoposto al controllo del Parlamento in sede di conversione e della Corte costituzionale in sede di giudizio incidentale, come effettivamente avvenuto nel caso presente. Né può dirsi, come afferma il rimettente Giudice per le indagini preliminari, che la forma legislativa dell'individuazione dell'Ilva di Taranto come «stabilimento di interesse strategico nazionale» comprometta il diritto di tutela giurisdizionale, che sarebbe possibile invece esercitare in presenza di un atto amministrativo. Questa Corte ha infatti osservato che «in assenza nell'ordinamento attuale di una “riserva di amministrazione” opponibile al legislatore, non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa [...] con la conseguenza che il diritto di difesa [...] non risulterà annullato, ma verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale» (sentenza n. 62 del 1993).

Non ha neppure fondamento l'affermazione, dello stesso rimettente, che vi sia stata una “legificazione” dell'AIA riesaminata, con la conseguenza che contro tale atto amministrativo, nel caso specifico dell'Ilva di Taranto, non sarebbero esperibili i normali rimedi giurisdizionali. È vero, al contrario, che l'AIA è pur sempre - come statuito in via generale dall'art. 1, non contraddetto dall'art. 3 - un presupposto per l'applicabilità dello speciale regime giuridico, che consente la continuazione dell'attività produttiva alle condizioni ivi previste. In quanto presupposto, essa rimane esterna all'atto legislativo, con tutte le conseguenze, in termini di controllo di legalità, da ciò derivanti. Il comma 2 dell'art. 3 richiama l'AIA del 26 ottobre 2012 allo scopo di ribadire lo stretto condizionamento della prosecuzione dell'attività all'osservanza delle nuove prescrizioni poste a tutela dell'ambiente e della salute, ferma restando naturalmente la natura dinamica del provvedimento, che può essere successivamente modificato e integrato, con relativa possibilità di puntuali controlli in sede giurisdizionale. In altri termini, sia la norma generale, sia quella che si riferisce in concreto all'Ilva di Taranto, si interpretano agevolmente nel senso che l'azienda interessata è vincolata al rispetto delle prescrizioni dell'AIA, quale è e quale sarà negli eventuali sviluppi successivi, e che l'entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012 non ha precluso né preclude tutti i rimedi giurisdizionali esperibili riguardo ad un atto amministrativo.

La giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990). Come può chiaramente desumersi dal testo della disposizione censurata, l'intento del legislatore non è stato quello di incorporare l'AIA nella legge, ma solo di prevedere - come illustrato nel paragrafo 10 - un effetto combinato di atto amministrativo e legge, effetto che mantiene la sua peculiarità e la sua efficienza rispetto al fine, a condizione che rimangano ferme la natura dell'uno e dell'altra.

12.3.- Dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012 - che contiene sia la disciplina generale dell'attività degli stabilimenti di interesse strategico nazionale sottoposti ad AIA riesaminata, sia la diretta individuazione dell'Ilva di Taranto come destinataria di tale normativa - il sequestro del materiale prodotto, disposto dal Giudice per le indagini preliminari, e il divieto della sua commercializzazione, hanno perduto il loro presupposto giuridico, che consisteva nell'inibizione, derivante dal precedente sequestro, della facoltà d'uso dello stabilimento. Quest'ultimo infatti trova la sua unica funzione nella produzione dell'acciaio e tale attività, a sua volta, ha senso solo se lo stesso può essere commercializzato.

Occorre notare come la disciplina generale, di cui all'art. 1 del decreto-legge citato, preveda che, anche in costanza di provvedimenti di sequestro dei beni dell'impresa titolare dello stabilimento, è consentito «l'esercizio dell'attività di impresa» (comma 4), che comprende sia la produzione che la commercializzazione del materiale prodotto, l'una inscindibilmente connessa all'altra. Tanto la norma generale appena richiamata, quanto quella particolare riferentesi all'Ilva di Taranto, non prevedono né dispongono la revoca dei sequestri disposti dall'autorità giudiziaria, ma autorizzano la prosecuzione dell'attività per un periodo determinato ed a condizione dell'osservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata. La *ratio* delle due discipline è dunque che si proceda ad un graduale, intenso processo di risanamento degli impianti, dal punto di vista delle emissioni nocive alla salute e all'ambiente, senza dover necessariamente arrivare alla chiusura dello stabilimento, con conseguente nocimento per l'attività economica, che determinerebbe a sua volta un elevato incremento del tasso di disoccupazione, già oggi difficilmente sostenibile per i suoi costi sociali. Se l'adeguamento della struttura produttiva non dovesse procedere secondo le puntuali previsioni del nuovo provvedimento autorizzativo, sarebbe cura delle autorità amministrative preposte al controllo - e della stessa autorità giudiziaria, nell'ambito delle proprie competenze - di adottare tutte le misure idonee e necessarie a sanzionare, anche in itinere, le relative inadempienze.



12.4.- Il rimettente Giudice per le indagini preliminari lamenta che il comma 3 dell'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 abbia invaso la sfera di competenza costituzionalmente riservata all'autorità giudiziaria ed abbia quindi violato il principio della separazione dei poteri. La lesione sarebbe dovuta sia alla reimmissione dell'Ilva S.p.A. nel possesso dei beni aziendali, sia all'autorizzazione alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge. Sarebbe stata, in particolare, violata la riserva di giurisdizione, desumibile dal combinato disposto degli artt. 102, primo comma, e 104, primo comma, Cost. Tale riserva implicherebbe l'intangibilità del giudicato, che, nella specie, si presenterebbe come «giudicato cautelare», dato che il provvedimento di riesame sul sequestro degli impianti non è stato oggetto di ricorso per cassazione, e che la società Ilva ha rinunciato al gravame proposto contro l'analogo provvedimento assunto per i materiali lavorati e semilavorati.

Si deve precisare preliminarmente che il cosiddetto «giudicato cautelare» non consiste in una decisione giurisdizionale definitiva, che conclude un processo, ma è un'espressione di creazione giurisprudenziale - oggetto tuttora di discussioni ed ancora non precisato in alcuni suoi aspetti - con cui viene indicata una preclusione endoprocessuale. Si deve altresì osservare che tale preclusione opera *rebus sic stantibus*, con la conseguenza che ogni mutamento significativo del quadro materiale o normativo di riferimento vale a rimuoverla, reintroducendo il dovere del giudice di valutare compiutamente l'intera situazione.

Sulla base delle precedenti considerazioni, si deve escludere che la norma censurata abbia travolto un «giudicato» nel senso tecnico-processuale del termine, e cioè - giova ripeterlo - la decisione giudiziale definitiva di una controversia. Si deve ritenere, invece, che la disposizione abbia modificato il quadro normativo sulla cui base sono stati emessi alcuni provvedimenti cautelari, ed abbia creato pertanto una nuova situazione di fatto e di diritto, in quanto la produzione può riprendere non con le modalità precedenti - che avevano dato luogo all'intervento dell'autorità giudiziaria - ma con modalità nuove e parzialmente diverse, ponendo le premesse perché si verificino in futuro fatti che dovranno essere nuovamente valutati dai giudici, ove aditi nelle forme rituali.

12.5.- Occorre inoltre mettere maggiormente a fuoco la nozione di «riserva di giurisdizione», posta dai rimettenti a fondamento della lamentata violazione del principio della separazione dei poteri.

Con tale espressione si possono indicare due distinti, seppur collegati, principi, entrambi presenti nella Costituzione.

Il primo - enunciato in modo esplicito da una serie di norme costituzionali (artt. 13, 14, 15 e 21) - consiste nella necessità che tutti i provvedimenti restrittivi di alcune libertà fondamentali debbano essere adottati «con atto motivato dell'autorità giudiziaria», a garanzia del modo indipendente ed imparziale di applicare la legge in questo campo. Intesa in questo senso, la riserva di giurisdizione risulta evidentemente estranea all'odierno giudizio.

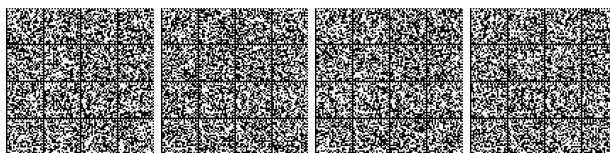
Il secondo principio - non enunciato esplicitamente da una singola norma costituzionale, ma chiaramente desumibile in via sistematica da tutto il Titolo IV della Parte II della Costituzione - consiste nella esclusiva competenza dei giudici - ordinari e speciali - a definire con una pronuncia secondo diritto le controversie, che coinvolgano diritti soggettivi o interessi legittimi, loro sottoposte secondo le modalità previste dall'ordinamento per l'accesso alle diverse giurisdizioni. Con riferimento alla giurisdizione penale, la «riserva di sentenza», di cui sinora s'è detto, è integrata nella Costituzione italiana dalla riserva al pubblico ministero dell'esercizio dell'azione penale, che costituisce un potere esclusivo, ma anche un dovere dei titolari di tale funzione giudiziaria (art. 112 Cost.).

L'esame delle norme impugnate nel presente giudizio conduce alla conclusione che non vi è violazione della «riserva di giurisdizione» neppure nella seconda, più ampia, accezione illustrata.

Pende attualmente davanti all'Autorità giudiziaria di Taranto un procedimento penale - ancora nella fase delle indagini preliminari - volto ad accertare la responsabilità penale di alcuni soggetti, in relazione a reati, di danno e di pericolo, derivanti dall'inquinamento provocato negli anni passati dall'attività dello stabilimento siderurgico Ilva S.p.A., attività che si assume tenuta in violazione di norme e prescrizioni a tutela della salute e dell'ambiente.

Si può rilevare con certezza che nessuna delle norme qui censurate è idonea ad incidere, direttamente o indirettamente, sull'accertamento delle predette responsabilità, e che spetta naturalmente all'autorità giudiziaria, all'esito di un giusto processo, l'eventuale applicazione delle sanzioni previste dalla legge. Come si è già chiarito al paragrafo 8, le disposizioni censurate non cancellano alcuna fattispecie incriminatrice né attenuano le pene, né contengono norme interpretative e/o retroattive in grado di influire in qualsiasi modo sull'esito del procedimento penale in corso, come invece si è verificato nella maggior parte dei casi, di cui si sono dovute occupare la Corte costituzionale italiana e la Corte di Strasburgo nelle numerose pronunce risolutive di dubbi di legittimità riguardanti leggi produttive di effetti sulla definizione di processi in corso.

12.6.- Residua il problema della legittimità dell'incidenza di una norma legislativa su provvedimenti cautelari adottati dall'autorità giudiziaria non in funzione conservativa delle fonti di prova - nel qual caso si ricadrebbe nell'incidenza sull'esito del processo - ma con finalità preventive, sia in ordine alla possibilità di aggravamento o protrazione dei reati commessi o alla prevedibile commissione di ulteriori reati (art. 321, primo comma, cod. proc. pen.), sia in





ordine alla conservazione di beni che possono formare oggetto di confisca, in caso di condanna degli imputati (art. 321, secondo comma, cod. proc. pen., in relazione all'art. 240 cod. pen.).

Il sequestro degli impianti, senza facoltà d'uso, è stato disposto a norma del primo comma dell'art. 321 cod. proc. pen., in base all'assunto che la continuazione dell'attività produttiva avrebbe senza dubbio aggravato l'inquinamento ambientale, già accertato con perizia disposta in sede di incidente probatorio, e avrebbe provocato ulteriore nocimento ai lavoratori dell'impianto e agli abitanti delle aree viciniori.

Si deve rilevare in proposito che l'aggravamento delle conseguenze di reati già commessi o la commissione di nuovi reati è preventivamente solo a parità delle condizioni di fatto e di diritto antecedenti all'adozione del provvedimento cautelare. Mutato il quadro normativo - che in effetti non è rimasto invariato, contrariamente a quanto sostenuto dai rimettenti - le condizioni di liceità della produzione sono cambiate e gli eventuali nuovi illeciti penali andranno valutati alla luce delle condizioni attuali e non di quelle precedenti. Si deve anche mettere in rilievo che la produzione siderurgica è in sé e per sé lecita, e può divenire illecita solo in caso di inosservanza delle norme e delle prescrizioni dettate a salvaguardia della salute e dell'ambiente. Mutate quelle norme e quelle prescrizioni, occorre una valutazione *ex novo* della liceità dei fatti e dei comportamenti, partendo dalla nuova base normativa. Né può essere ammesso che un giudice (ivi compresa questa Corte) ritenga illegittima la nuova normativa in forza di una valutazione di merito di inadeguatezza della stessa, a prescindere dalla rilevata violazione di precisi parametri normativi, costituzionali o ordinari, sovrapponendo le proprie valutazioni discrezionali a quelle del legislatore e delle amministrazioni competenti. Tale sindacato sarebbe possibile solo in presenza di una manifesta irragionevolezza della nuova disciplina dettata dal legislatore e delle nuove prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata. Si tratta di un'eventualità da escludere, nella specie, per le ragioni illustrate nei paragrafi precedenti, che convergono verso la considerazione complessiva che sia il legislatore, sia le amministrazioni competenti, hanno costruito una situazione di equilibrio non irragionevole. Ciò esclude, come detto prima, un "riesame del riesame", che non compete ad alcuna autorità giurisdizionale.

Si deve ritenere, in generale, che l'art. 1 del d.l. n. 207 abbia introdotto una nuova determinazione normativa all'interno dell'art. 321, primo comma, cod. proc. pen., nel senso che il sequestro preventivo, ove ricorrano le condizioni previste dal comma 1 della disposizione, deve consentire la facoltà d'uso, salvo che, nel futuro, vengano trasgredite le prescrizioni dell'AIA riesaminata. Nessuna incidenza sull'attività passata e sulla valutazione giuridica della stessa e quindi nessuna ricaduta sul processo in corso, ma solo una proiezione circa i futuri effetti della nuova disciplina. La reimmissione della società Ilva S.p.A. nel possesso degli impianti è la conseguenza obbligata di tale nuovo quadro normativo, affinché la produzione possa continuare alle nuove condizioni, la cui osservanza sarà valutata dalle competenti autorità di controllo e la cui intrinseca sufficienza sarà verificata, sempre in futuro, secondo le procedure previste dal codice dell'ambiente.

Il sequestro dei prodotti è stato disposto, invece, ai sensi sia del primo che del secondo comma dell'art. 321 cod. proc. pen., giacché si è inteso, da parte del giudice precedente, non solo prevenire la commissione di nuovi reati, ma anche preservare tali beni per l'ipotesi che gli stessi possano essere confiscati, in seguito alla condanna definitiva degli imputati.

Nella motivazione del sequestro dei materiali si può notare una mescolanza delle finalità connesse al primo e al secondo comma della norma processuale citata. Lo scopo addotto è infatti quello di «bloccare l'attività criminosa in corso, atteso che, allo stato, si versa nell'assurda, perdurante situazione che beni frutto di tale attività possano essere commercializzati ed essere fonte di guadagni in capo ai soggetti che la stessa hanno realizzato e continuato a realizzare. Senza ulteriore indugio occorre bloccare il prodotto dei reati contestati e quindi il profitto di essi che altrimenti si consoliderebbe nelle tasche degli indagati attraverso la commercializzazione dell'acciaio, cioè sulla "pelle" degli operai dell'ILVA e della popolazione interessata all'attività inquinante del siderurgico che invece occorre bloccare». E ancora, sarebbe indubbio che «la libera disponibilità del prodotto finito e/o semilavorato [...] e la conseguente possibilità della sua remunerata collocazione sul mercato, stia incentivando gli organi aziendali a perseverare, nell'allettante ottica di ulteriori profitti, immediati e futuri, nella produzione industriale con modalità contrarie alla legge [...]».

Si evidenzia, come accennato, la stretta combinazione tra il sequestro delle strutture produttive e quello dei materiali prodotti: i due provvedimenti sono accomunati dalla finalità ultima, esplicitamente dichiarata, di provocare la chiusura dell'impianto, considerata l'unico mezzo per avviare un effettivo risanamento del territorio e l'unico strumento di tutela della salute della popolazione. Con il sequestro dei materiali giacenti nell'area dello stabilimento, in particolare, si mira a far mancare le risorse indispensabili per la prosecuzione dell'attività aziendale, che provengono, come per ogni impresa produttiva, dalla vendita dei prodotti sul mercato.

L'incerta linea divisoria tra provvedimenti cautelari funzionali al processo, di competenza dell'autorità giudiziaria, e provvedimenti di prevenzione generale, spettanti, nel rispetto delle leggi vigenti, all'autorità amministrativa, è facilmente oltrepasabile sia in un senso che nell'altro. Quando però il confine risulta superato, non può certo deter-



minarsi la conseguenza dell'inibizione del potere di provvedere secondo le attribuzioni costituzionali, ed in particolare della possibilità, per il legislatore, di disciplinare ulteriormente una determinata materia. L'aver l'amministrazione, in ipotesi, male operato nel passato non è ragione giuridico-costituzionale sufficiente per determinare un'espansione dei poteri dell'autorità giudiziaria oltre la decisione dei casi concreti. Una soggettiva prognosi pessimistica sui comportamenti futuri non può fornire base valida per una affermazione di competenza.

A prescindere poi da ogni patologia della relazione tra cautela giudiziaria e funzioni amministrative regolate dalla legge, è fin troppo ovvio che l'attualità della prima non può inibire il dispiegarsi delle seconde, sul presupposto di una indefinita permanenza delle situazioni precedenti, venute in essere in un quadro normativo e in una situazione di fatto differenti.

Alla luce di quanto detto, si può concludere che, nella fattispecie oggetto del presente giudizio, non sussiste alcuna lesione della riserva di giurisdizione.

L'intervento del legislatore, che, con una norma singolare, autorizza la commercializzazione di tutti i prodotti, anche realizzati prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012, rende esplicito un effetto necessario e implicito della autorizzazione alla prosecuzione dell'attività produttiva, giacché non avrebbe senso alcuno permettere la produzione senza consentire la commercializzazione delle merci realizzate, attività entrambe essenziali per il normale svolgimento di un'attività imprenditoriale. Distinguere tra materiale realizzato prima e dopo l'entrata in vigore del decreto-legge sarebbe in contrasto con la *ratio* della norma generale e di quella speciale, entrambe mirate ad assicurare la continuazione dell'attività aziendale, e andrebbe invece nella direzione di rendere il più difficoltosa possibile l'attività stessa, assottigliando le risorse disponibili per effetto della vendita di materiale non illecito in sé, perché privo di potenzialità inquinanti.

Le considerazioni anzidette valgono anche con specifico riguardo alle modifiche introdotte nel comma 3 dell'art. 3 in sede di conversione, che presentano una chiara natura esplicativa del portato di quanto stabilito, sul piano generale come con riguardo specifico alla società Ilva.

La norma censurata regola, in definitiva, una situazione di fatto che si è venuta a creare dopo l'entrata in vigore del decreto-legge, diversa dalla precedente e dunque suscettibile di una differente disciplina giuridica, che, per le ragioni esposte, non presenta profili di irragionevolezza.

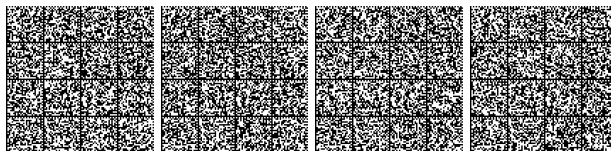
Quanto infine alla temuta dispersione di beni che potrebbero formare oggetto di una futura confisca, si deve riconoscere al legislatore, ancora una volta, la possibilità di modulare pro futuro l'efficacia e la portata stessa di un vincolo cautelare a seconda della natura del suo oggetto e degli interessi convergenti sulla situazione considerata. Il bilanciamento ormai più volte descritto, e più volte misurato in termini di ragionevolezza, ha implicato nella specie una forte attenuazione della garanzia reale nella sua attitudine ad impedire la circolazione della cosa sequestrata, che peraltro non è il solo ed assorbente profilo della cautela. In ogni caso, il decremento della garanzia è del tutto corrispondente al vantaggio perseguito per la tutela degli interessi di rilievo costituzionale che gravitano su beni necessari all'esercizio di imprese di rilievo strategico, con conseguenti ricadute occupazionali, e per tale ragione risulta non irragionevole.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012, n. 231 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) - recte, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 - sollevate dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto, in riferimento agli artt. 25, primo comma, 27, primo comma e 117, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*



*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge n. 231 del 2012 - recte, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge n. 207 del 2012, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 - sollevate dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112 e 113 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 231 del 2012 - recte, dell'art. 3 del decreto-legge n. 207 del 2012, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 - sollevate dal Tribunale ordinario di Taranto, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, 104 e 112 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Gaetano SILVESTRI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2013.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO  
Ordinanza letta all'udienza del 9 aprile 2013

## ORDINANZA

*Ritenuto che, nel giudizio promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto (reg. ord. n. 19 del 2013), avente ad oggetto gli articoli 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 231, hanno depositato atto di intervento la Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria), la Federacciai – Federazione Imprese Siderurgiche Italiane, l'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus e i signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro, chiedendo, i primi due intervenienti, il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale, e gli altri due l'accoglimento delle stesse.*

*Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale) le sole parti del giudizio principale, qualità che non risulta rivestita dagli intervenienti;*

*che l'intervento di soggetti estranei al detto giudizio principale è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (ex plurimis: ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre 2012, confermata con sentenza n. 272 del 2012; sentenze n. 223, n. 119 e n. 67 del 2012; ordinanze n. 32 del 2013 e n. 150 del 2012);*

*che il giudizio a quo è sorto a seguito di due richieste, delle quali è stato investito il rimettente da parte del pubblico ministero, relativamente a beni sottoposti a sequestro preventivo;*

*che la prima richiesta, relativa al sequestro dell'impianto siderurgico di Taranto, è volta ad «adeguare» il titolo cautelare alle novità normative nel frattempo intervenute;*



*che la seconda delle richieste ha per oggetto la reiezione dell'istanza con la quale il legale rappresentante dell'ILVA S.p.A. ha sollecitato la «restituzione» dei prodotti in sequestro, per effetto di quanto disposto dal comma 3 dell'art. 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 231;*

*che, dunque, in entrambi i subprocedimenti cautelari da cui traggono origine le questioni di legittimità costituzionale in discussione, la sola parte costituita è l'ILVA S.p.A.;*

*che la Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria), la Federacciai – Federazione Imprese Siderurgiche Italiane e l'Associazione Italiana per il Word Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus non sono titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio;*

*che i signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro hanno partecipato, in qualità di persone offese, all'incidente probatorio ammesso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto con ordinanza del 27 ottobre 2010;*

*che, pertanto, i signori Fornaro sono titolari di un interesse qualificato, inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio principale, cui accedono tanto l'incidente probatorio che le citate procedure concernenti i sequestri in atto;*

*che deve essere, dunque, dichiarata l'inammissibilità degli atti di intervento della Confindustria, della Federacciai e del WWF Italia, mentre deve essere dichiarato ammissibile l'atto di intervento spiegato dai signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro.*

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara ammissibile l'intervento spiegato dai signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro nel giudizio promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto;*

*Dichiara inammissibili gli interventi spiegati dalla Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria), dalla Federacciai – Federazione Imprese Siderurgiche Italiane e dall'Associazione Italiana per il Word Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus nel giudizio promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto.*

F.to Franco GALLO, Presidente

T\_130085

N. 86

Ordinanza 8 - 14 maggio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Astensione - Situazione di incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Lamentata previsione che il giudice debba formalizzare richiesta di astensione, in luogo dell'attivazione di automatismi di tipo tabellare preordinati dall'ufficio - Asserita violazione del principio di indipendenza del giudice - Asserita disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Asserita lesione del diritto di difesa - Asserita violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo - Erroneità del presupposto interpretativo al quale è correlata la rilevanza delle questioni - Manifesta inammissibilità.**

- Codice di procedura penale, art. 36, comma 1, lettera g), in combinato disposto con l'art. 34 dello stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 101 e 111.



**Processo penale - Astensione - Situazione di incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Lamentata previsione che il Presidente del Tribunale possa “decidere” discrezionalmente sull’astensione imponendo al giudice del rito abbreviato la prosecuzione del giudizio nel caso in cui lo stesso abbia definito l’udienza preliminare con il rinvio a giudizio di coimputati per un reato associativo e/o plurisoggettivo - Asserita violazione del principio di indipendenza del giudice - Asserita disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Asserita lesione del diritto di difesa - Asserita violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo - Erroneità del presupposto interpretativo al quale è correlata la rilevanza delle questioni - Manifesta inammissibilità.**

- Codice di procedura penale, art. 36, comma 3, in combinato disposto con l’art. 34 dello stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 101 e 111.

**Processo penale - Incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento - Ritenuta interpretazione della previsione secondo cui “non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell’udienza preliminare” nel senso di attribuire al giudice che ha deciso l’udienza preliminare con il rinvio a giudizio di imputati per un reato associativo e/o plurisoggettivo, la possibilità di decidere anche il giudizio abbreviato nei confronti degli altri imputati per la stessa rubrica - Lamentata privazione per tali imputati della possibile formula assolutoria “perché il fatto non sussiste” - Asserita violazione del principio di indipendenza del giudice - Asserita disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Asserita lesione del diritto di difesa - Asserita violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo - Insussistenza del *vulnus* denunciato - Esclusione che vi sia una lacuna nella disciplina dei casi di incompatibilità da colmare attraverso una pronuncia additiva - Conferma dell’orientamento che attribuisce agli strumenti dell’astensione e della ricusazione il compito di realizzare il principio del giusto processo attraverso valutazioni caso per caso e senza oneri preventivi di organizzazione delle attività processuali - Manifesta infondatezza della questione.**

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2, in combinato disposto con l’art. 36 dello stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 111.

**Processo penale - Incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento - Ritenuta interpretazione della previsione secondo cui “non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell’udienza preliminare” nel senso di permettere, comunque, la partecipazione al giudizio abbreviato da parte dello stesso giudice dell’udienza preliminare, che aveva già deciso, con il rinvio a giudizio e nei confronti di altri coimputati, il processo relativo all’imputazione per reato associativo, plurisoggettivo e/o a partecipazione necessaria - Asserita violazione del principio di indipendenza del giudice - Asserita disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Asserita lesione del diritto di difesa - Asserita violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo - Insussistenza del *vulnus* denunciato - Esclusione che vi sia una lacuna nella disciplina dei casi di incompatibilità da colmare attraverso una pronuncia additiva - Conferma dell’orientamento che attribuisce agli strumenti dell’astensione e della ricusazione il compito di realizzare il principio del giusto processo attraverso valutazioni caso per caso e senza oneri preventivi di organizzazione delle attività processuali - Manifesta infondatezza della questione.**

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2, in combinato disposto con l’art. 36 dello stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 111.

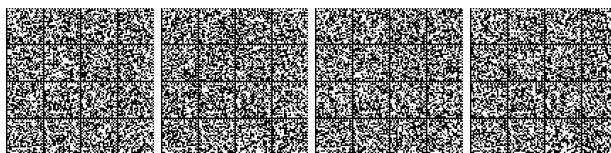
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Franco GALLO;

*Giudici*: Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 34, comma 2, e 36, comma 1, lettera g), e comma 3, del codice di procedura penale promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Palermo nel procedimento penale a carico di L.P.C. ed altri con ordinanza del 25 febbraio 2013, iscritta al n. 57 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di D.G.T., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

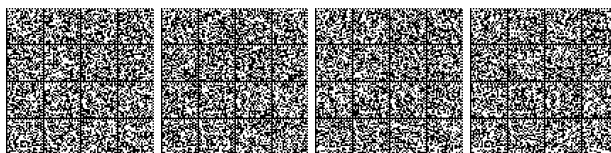
udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Giovanni Castronovo per D.G.T. e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 25 febbraio 2013 (r.o. n. 57 del 2013), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Palermo ha sollevato: *a)* in riferimento agli articoli 3, 24, 25, 101 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 1, lettera g), del codice di procedura penale, «nella lettura in combinato disposto con l'articolo 34» dello stesso codice, «nella parte in cui prevede che, nel caso in cui vi sia “incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento”, il giudice debba formalizzare richiesta di astensione in luogo dell'attivazione di automatismi di tipo tabellare preordinati dall'ufficio»; *b)* in riferimento agli articoli 3, 24, 25, 101 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 3, cod. proc. pen., «nella lettura in combinato disposto con l'articolo 34» dello stesso codice, «nella parte in cui prevede che, nel caso in cui vi sia “incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento”, il Presidente del Tribunale possa “decidere” discrezionalmente sull'astensione imponendo al giudice del rito abbreviato la prosecuzione del giudizio nel caso in cui lo stesso abbia definito l'udienza preliminare con il rinvio a giudizio di co-imputati per un reato associativo e/o plurisoggettivo»; *c)* in riferimento agli articoli 3, 24, 25 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'articolo 36 [recte 34], comma 2, cod. proc. pen., «nella lettura in combinato disposto con l'articolo 34» [recte 36] dello stesso codice, «nella parte in cui le parole “Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare” siano interpretate nel senso di attribuire al giudice - che ha deciso l'udienza preliminare con il rinvio a giudizio di imputati per un reato associativo e/o plurisoggettivo - la possibilità di decidere anche il giudizio abbreviato nei confronti degli altri imputati per la stessa rubrica, essendo questi ultimi privati della possibile formula assolutoria “perché il fatto non sussiste”»; *d)* in riferimento agli articoli 3, 24, 25 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'articolo 36 [recte 34], comma 2, cod. proc. pen., «nella lettura in combinato disposto con l'articolo 34» [recte 36] dello stesso codice, «nella parte in cui le parole “Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare” siano interpretate nel senso di permettere, comunque, la partecipazione al giudizio abbreviato da parte dello stesso giudice dell'udienza preliminare, che aveva già prima deciso, con il rinvio a giudizio e nei confronti di altri co-imputati, il processo relativo alla imputazione per reato associativo, plurisoggettivo e/o a partecipazione necessaria»;

che il giudice rimettente premette in punto di fatto che:

*a)* è stato investito della richiesta di rinvio a giudizio nei confronti di trenta persone imputate del delitto di associazione di tipo mafioso, del delitto di cui all'art. 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) e di altri delitti (la maggior parte dei quali in concorso tra varie persone) e, nel corso dell'udienza preliminare, undici imputati avevano formulato richiesta di definizione del processo con il giudizio abbreviato, mentre per gli altri diciannove era stato disposto il rinvio a giudizio; *b)* egli sta procedendo, in sede di giudizio abbreviato, per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale (capo A), per due episodi di tentata estorsione pluriaggravata (capi B e C), per i delitti di cui all'art. 74 (capo D) e 73 (capo E) del d.P.R. n. 309 del 1990, per alcune imputazioni di rapina (capi I ed N), di lesioni (capi L ed O), di furto pluriaggravato (capo M), di riciclaggio (capi R ed S) e di favoreggiamento (capo T); *c)* le imputazioni di cui ai capi A, B, C, D, E, R ed S erano state originariamente formulate anche nei confronti delle persone già rinviate a giudizio; *d)* aveva presentato dichiarazione di astensione a norma dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. e anche per gravi ragioni di convenienza ai sensi dell'art. 36, comma 1, lettera h), cod. proc. pen., allo scopo di prevenire la possibile ricusazione dei difensori e, comunque, «il sospetto di una imparzialità nel giudizio connessa alla decisione interlocutoria già emanata nei confronti di altri soggetti uniti, su uguale rubrica, per un delitto a tipologia plurisoggettiva piena»; *e)* con provvedimento del 26 settembre 2012, il Presidente del Tribunale di Palermo, richiamando la sentenza della Corte di cassazione, seconda sezione penale, 12 febbraio 2009, n. 8613, non aveva accolto la dichiarazione di astensione; *f)* lo stesso Presidente del Tribunale, pochi giorni prima



e in una situazione identica in diritto, aveva accolto la domanda di astensione, ritenendo l'incompatibilità del giudice a proseguire il giudizio; g) una volta iniziato il giudizio abbreviato, i difensori degli imputati avevano preannunciato una dichiarazione di ricsuzione ma successivamente avevano eccepito l'illegittimità costituzionale: 1) in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 117 Cost. in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848), dell'art. 34 cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a giudicare del giudice dell'udienza preliminare che ha emesso il decreto che dispone il giudizio nei confronti degli imputati dello stesso procedimento; 2) in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 111 Cost., dello stesso art. 34 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla trattazione del giudizio abbreviato del giudice che, per reati associativi, abbia pronunciato, all'esito dell'udienza preliminare, il decreto che dispone il giudizio nei confronti di alcuni coimputati per i medesimi reati;

che il giudice rimettente osserva, in punto di diritto, che le due eccezioni proposte dalla difesa tendono alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 34 cod. proc. pen. per non aver previsto l'"inabilità" del giudice che ha già deciso l'esito dell'udienza preliminare a proseguire il giudizio nei confronti degli altri coimputati che hanno scelto il rito alternativo;

che, secondo il rimettente, è «evidente che il giudice (*id est*), con il rinvio a giudizio (lo dice la stessa parola), ha giudicato ed ha, quindi, espresso valutazioni di merito sull'accusa», e «tuttavia, non basta questa ragionevole constatazione a dare tutta la forza necessaria all'eccezione di (il)legittimità costituzionale per la semplice ragione che il codice di procedura penale - al suo articolo 34, comma 2 - ben prevede l'incompatibilità già in modo espresso: non si può chiedere, infatti, la declaratoria di incostituzionalità di qualcosa che si assume non prevista allorché essa è, invece, prevista»;

che, osserva ancora il rimettente, se l'art. 34 cod. proc. pen. prevede esplicitamente l'incompatibilità («Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare»), sorge l'interrogativo su come sia stato possibile giungere, nel giudizio *a quo*, ad una situazione contraria a quella stabilita dalla norma;

che una prima risposta a tale interrogativo sarebbe individuabile nella tesi secondo cui il riferimento contenuto nell'art. 34 cod. proc. pen. al «giudizio» sarebbe relativo a «quello dibattimentale e che, quindi, l'impossibilità colpirebbe solo l'ipotesi che a giudicare il rinviato a giudizio sia lo stesso giudice che ha deciso il rinvio»;

che una diversa impostazione condurrebbe a connotare la norma in ragione dei soggetti del processo e delle singole posizioni processuali, sicché «lo stralcio processuale - generatosi dalla scelta di un rito alternativo - creerebbe una scissione anche in ordine alla (im)possibile partecipazione al giudizio»;

che da questa impostazione sarebbe derivata la ricerca della scindibilità o inscindibilità delle posizioni processuali e dei reati contestati, sulla base di una distinzione artificiosa e complessa;

che sarebbe, infatti, chiaro che il legislatore (in particolare quello del "giusto processo") avrebbe affermato «ciò che dalla norma è esplicitamente previsto», ossia che «il giudice che ha deciso l'esito del processo (processo nella sua globalità) preliminare (e senza alcuna distinzione di imputati e di imputazioni) non possa essere lo stesso che poi darà la sua decisione finale nel merito delle accuse (senza alcuna distinzione correlata alla tipologia di esito e, quindi, sia che essa decisione sia assunta attraverso un rito abbreviato o attraverso un vaglio di tipo dibattimentale)»;

che da questa impostazione discenderebbe la facoltà concessa al giudice di «scegliersi e autogiudicarsi compatibile o meno», magari rischiando la ricsuzione, ma restando sempre dominus del rito e della sua celebrazione;

che, restando al giudice il solo strumento dell'astensione, in caso di rigetto della relativa dichiarazione, lo stesso dovrebbe procedere nonostante la sua stessa volontà contraria;

che il duplice paradosso riguardante «un'impossibilità che diventa dovere» e che «fa, di una facoltà concessa, una coazione» rappresenterebbe una «patologia» al cui superamento sarebbe indirizzata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente;

che, ricostruita l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e richiamata, in particolare, l'ordinanza n. 20 del 2004, il rimettente ne sottolinea le affermazioni secondo cui l'udienza preliminare sarebbe giudizio ad ogni effetto e solo il giudice potrebbe dire se sussista l'incompatibilità, rimarcando che «è l'astensione del giudice lo strumento attraverso cui il principio dell'incompatibilità (...) trova la sua naturale regolazione e, così, garanzia di giusto processo»;

che l'ordinanza n. 347 del 2010 della Corte costituzionale sembrerebbe rappresentare un'ulteriore evoluzione delineando «un'incompatibilità assoluta e non discrezionale del giudice», tale da essere destinata ad operare in casi,



come quello in esame nel giudizio principale, in cui l'aver già affermato attraverso un decreto che dispone il giudizio la sussistenza di un fatto riguardante un reato commesso con la partecipazione di almeno tre persone, di cui due già chiamate a rispondere davanti al giudice dibattimentale (sicché il coimputato vedrebbe venir meno, nel giudizio abbreviato, la pronuncia assolutoria "perché il fatto non sussiste" a causa del rinvio a giudizio dei coimputati necessari), «deve - e non dovrebbe - comportare l'abbandono automatico del processo da parte del giudice con riassegnazione di natura tabellare e non in ragione di astensione»;

che, prosegue il rimettente, anche interpretando restrittivamente la pronuncia della Corte costituzionale, resterebbe il problema dell'astensione, che, da un lato, sarebbe espressione di un dovere procedimentale mirato ad evitare il sospetto di qualsiasi interesse nel processo, dovere rilevante in ambito disciplinare, mentre, dall'altro, rappresenterebbe il punto nevralgico della volontà del giudice («del suo sentirsi effettivamente terzo e serenamente lontano da ogni possibile o residuale sospetto di condizionamento»), così collocandosi in seno alla prerogativa costituzionale della soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.) ed atteggiandosi a strumento di coscienza e di libertà di giudizio;

che, in questa seconda prospettiva, il giudice rimettente si chiede se sia rispettosa della Costituzione quella norma che - a fronte di un'incompatibilità dichiarata per effetto di legge processuale e della conseguente astensione - «obbliga il giudice a trattare il processo, contro la sua stessa volontà, rendendolo sospetto ex se e viziando, agli occhi delle difese, quel ruolo per manifestato possibile pregiudizio»;

che la risposta all'interrogativo dovrebbe essere nel senso dell'insussistenza di qualsiasi violazione nell'imporre al giudice la prosecuzione del giudizio se la legge prevedesse l'astensione e il suo rigetto, ma, sottolinea il rimettente, «nessuna norma prevede la possibilità di rigetto dell'astensione» da parte del Presidente della corte o del tribunale, posto che il riferimento al «decide» contenuto nell'art. 36, comma 3, cod. proc. pen. «non per forza indica una facoltà di reiezione», ma avrebbe collocazione nel quadro delle prese d'atto e non nel contesto delle facoltà, soprattutto qualora l'astensione non si correli ad una condizione personale del giudice, ma alla rigida osservanza della legge;

che «lontani da questa logica si perviene al paradosso di un giudice che assume di non poter procedere per evitare la violazione di una legge ed il suo superiore che lo obbliga assumendo che quella legge non sarebbe, in realtà, violata», sicché, qualora l'astensione derivi da un'incompatibilità prevista dalla legge, «non vi può essere discrezionalità accoglitiva»;

che la violazione di questo principio inciderebbe sul diritto di tutti i cittadini ad avere uguale trattamento ed un giudice naturale precostituito per legge;

che due situazioni giuridicamente uguali - come quelle oggetto dei difformi provvedimenti del Presidente del Tribunale di Palermo - «devono essere trattate in modo uguale, altrimenti la facoltà può agevolmente trascinare in un arbitrio senza controllo», determinando un effetto finale di disparità;

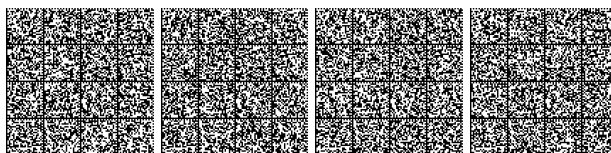
che un aspetto della consolidata interpretazione dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., mai vagliato dalla giurisprudenza costituzionale, sarebbe rappresentato dal rilievo che i coimputati di un reato plurisoggettivo che abbiano scelto il rito abbreviato sarebbero privati della possibilità del proscioglimento "perché il fatto non sussiste", in quanto «se è vero che il giudice che ha definito l'udienza preliminare può essere il giudice del rito abbreviato anche nei confronti dei restanti imputati per il reato associativo, sarà vero - parimenti - che quel giudice, attraverso l'emanazione del decreto che dispone il giudizio, avrà già affermato che il fatto associativo sussiste», circostanza, questa, che sarebbe processualmente certa per la mancata pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere con la formula, appunto, "perché il fatto non sussiste";

che il decreto che dispone il giudizio sarebbe l'interlocutoria, ma implicita, prova che per il giudice il fatto sussiste, il che priverebbe, in fatto, un imputato di una formula assolutoria, così creando una situazione di disparità di trattamento processuale integrante una violazione della regola del giusto processo;

che il rilievo troverebbe ulteriore riscontro nel caso di contestazione della circostanza aggravante del numero di persone superiore a cinque ex art. 112, primo comma, numero 1), cod. pen.;

che, al riguardo, si chiede il rimettente se possa dirsi terzo, imparziale e attore di un giusto processo il giudice che, avendo deciso il rinvio a giudizio di tre su cinque imputati (così implicitamente suffragando l'ipotesi della sussistenza della circostanza aggravante indicata), proceda nel giudizio abbreviato richiesto dagli altri due coimputati, avendo già affermato in sede preliminare la partecipazione delle cinque persone nel reato;

che la decisione della Corte costituzionale sarebbe determinante al fine di stabilire se lo stesso giudice dovrà continuare a trattare il rito abbreviato, pur avendo deciso il rinvio a giudizio - sugli stessi capi d'imputazione e per reati associativi «pieni» - nei confronti di altri coimputati dello stesso processo;





che, per quanto riguarda la non manifesta infondatezza della questione, il primo periodo del comma 2 dell'art. 34 cod. proc. pen., così come interpretato fino ad oggi e come sarebbe dimostrato dagli accadimenti del processo principale, sarebbe in evidente contrasto con l'art. 101 Cost. «perché, trasformando un dovere di legge in facoltà, trasforma un giudice soggetto soltanto alla Legge in un giudice sottomesso alla facoltà di un Capo dell'Ufficio condizionando la sua libertà di giudizio e di coscienza»;

che non sarebbe conforme a Costituzione un sistema in cui «un'impossibilità si trasforma in facoltà privando il giudice di una prerogativa», né potrebbe ritenersi che il rispetto della legge «sia quello di tipo militare o amministrativo ossia di un organo gerarchizzato che si acquieta davanti alla scelta di un suo superiore anche se essa è visibilmente contraria a quella suggerita dalla sua interpretazione delle norme e dalla sua coscienza»;

che, diversamente interpretata, la norma sull'astensione sarebbe contraria all'ispirazione della Carta fondamentale; che ulteriori profili di illegittimità costituzionale si riferirebbero agli artt. 3, 24, 25 e 111 Cost.;

che anche con riguardo all'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, all'inviolabilità della difesa, al giudice naturale e al giusto processo, l'interpretazione delineata avrebbe effetti sistematici paradossali come dimostrato dal confronto tra i «due provvedimenti resi dal Presidente del Tribunale, a soli pochi giorni l'uno dall'altro ed in una identica situazione in diritto: in un processo il giudice era dichiarato incompatibile, nell'altro, era obbligato al giudizio»;

che, ad ulteriore dimostrazione dell'assunto, il rimettente sottolinea che la definizione dell'udienza preliminare, con il rinvio a giudizio dei coimputati del reato plurisoggettivo, avrebbe come effetto l'impossibilità di emettere una pronuncia «perché il fatto non sussiste» nei confronti di chi abbia scelto il giudizio abbreviato, con evidente effetto di disparità di trattamento;

che, osserva infine il rimettente, fuori dalle certezze della libertà del giudice e dell'uguale trattamento di situazioni giuridicamente uguali, qualsiasi facoltà potrebbe trascinare in arbitrio;

che l'intervento della Corte costituzionale sarebbe, quindi, necessario per ristabilire i principi fondamentali in materia di prerogative del giudice e di giusta determinazione delle regole che il giudice stesso deve amministrare;

che è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata;

che, anche nel caso di astensione obbligatoria, il dirigente dell'ufficio non potrebbe limitarsi ad una passiva ricezione e presa d'atto della dichiarazione del giudice, in quanto l'art. 36 cod. proc. pen. sarebbe ispirato alla necessità di temperare i principi di terzietà e di imparzialità con quello, di pari rilievo costituzionale, del giudice naturale preconstituito per legge, sicché sarebbe fondamentale riconoscere al dirigente dell'ufficio la facoltà di valutare la sussistenza delle circostanze dedotte a sostegno della dichiarazione stessa;

che la previsione normativa della necessaria valutazione del dirigente dell'ufficio sarebbe diretta ad evitare ingiustificate sottrazioni, da parte dei giudici, dalla trattazione di cause loro assegnate;

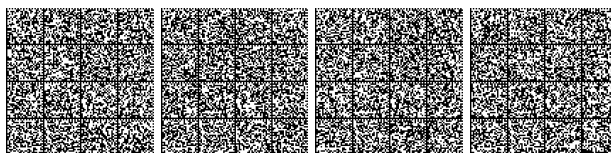
che, pertanto, da un lato, andrebbe escluso che il presidente del tribunale in relazione ad un motivo di astensione obbligatoria possa decidere discrezionalmente se sostituire o meno il giudice astenutosi, dall'altro, non potrebbe essergli legittimamente sottratto il sindacato circa la sussistenza dei presupposti invocati nella dichiarazione di astensione, proprio per scongiurare il pericolo di dichiarazioni non fondate e pretestuose;

che, osserva ancora l'Avvocatura dello Stato, anche il Consiglio superiore della magistratura ha precisato, in relazione alla dichiarazione di astensione proposta nel corso di procedimenti civili, che il presidente del tribunale ha il potere-dovere di verificare la sussistenza del denunciato motivo di astensione e che sullo stesso dirigente incombe ogni responsabilità in merito ad abusi eventualmente compiuti con le sue valutazioni;

che, richiamando l'orientamento della Corte di cassazione che riconosce natura amministrativa e non giurisdizionale al decreto presidenziale che decide sulla dichiarazione di astensione nel procedimento penale, l'Avvocatura dello Stato rileva che, in una decisione sulla legittimità costituzionale dell'art. 51 del codice di procedura civile, la Corte costituzionale ha escluso la natura giurisdizionale del procedimento *a quo*, dichiarando non ammissibile il giudizio di legittimità costituzionale (ordinanza n. 35 del 1988);

che la motivazione dell'ordinanza di rimessione, inoltre, farebbe trasparire il dubbio che il rimettente cerchi di utilizzare in modo improprio e distorto l'incidente di costituzionalità al fine di ottenere un inammissibile avallo interpretativo «finalizzato alla regolamentazione dei propri rapporti con il Capo dell'ufficio»;

che, con gli altri due profili di incostituzionalità erroneamente prospettati con riferimento all'art. 36, comma 2, cod. proc. pen., il rimettente sembrerebbe chiedere alla Corte costituzionale un intervento additivo di ulteriori ipotesi di astensione obbligatoria del giudice: nella sostanza, la questione sembrerebbe «diretta all'affermazione di una ulteriore



causa di incompatibilità alla funzione di Giudice, il quale, dopo avere disposto il rinvio a giudizio di alcuni imputati, sia chiamato nello stesso procedimento a decidere con le forme del rito abbreviato nei confronti dei coimputati o degli altri imputati per il medesimo reato associativo e/o plurisoggettivo»;

che, secondo l'Avvocatura dello Stato, le questioni sarebbero inammissibili o comunque infondate, alla luce, in primo luogo, della impropria sovrapposizione compiuta dal rimettente dei due istituti dell'astensione e dell'incompatibilità, che, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, pur preordinati alla garanzia dell'imparzialità del giudice, opererebbero su piani diversi: la prima a posteriori, in concreto e caso per caso; la seconda in astratto e in via preventiva;

che, in secondo luogo, sarebbe decisivo il rilievo che l'incompatibilità richiede il compimento delle precedenti valutazioni, anche di merito, in fasi diverse dello stesso procedimento e non nella stessa fase: nel caso di specie, invece, il giudice dell'udienza preliminare esaminerebbe nella stessa fase il materiale probatorio a carico di tutti gli imputati, disponendo il rinvio a giudizio per alcuni e decidendo nel merito per chi ha chiesto di procedere con rito abbreviato;

che la questione sarebbe, pertanto, inammissibile, in quanto l'ipotizzata violazione del principio di imparzialità non sembrerebbe rientrare nella sfera di applicazione dell'art. 34 cod. proc. pen.;

che, osserva ancora l'Avvocatura dello Stato, anche considerando il rito abbreviato chiesto da alcuni imputati come un procedimento separato e diverso dall'udienza preliminare svolta nei confronti dei coimputati, non vi sarebbe motivo di discostarsi dal costante indirizzo della giurisprudenza costituzionale secondo cui la sfera di applicazione dell'istituto dell'incompatibilità si riferisce a situazioni di pregiudizio per l'imparzialità del giudice che si verificano all'interno del medesimo procedimento, mentre, se il pregiudizio per l'imparzialità del giudice deriva da attività compiute in un procedimento diverso, il principio del giusto processo trova attuazione mediante i più duttili strumenti dell'astensione e della ricusazione, anch'essi preordinati alla salvaguardia delle esigenze di imparzialità della funzione giudicante, ma secondo una logica a posteriori e in concreto, senza oneri preventivi di organizzazione delle attività processuali;

che è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale l'imputato nel giudizio principale D.G.T., chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dall'ordinanza di remissione;

che, richiamato l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui la declaratoria di illegittimità costituzionale presuppone l'impossibilità di dare della legge interpretazioni conformi alla Costituzione, la difesa dell'imputato sottolinea che nel giudizio principale tutti i meccanismi processuali sarebbero stati posti in essere allo scopo di evitare il dubbio di costituzionalità, ma ciò non sarebbe stato sufficiente a garantire il "giusto processo", sicché sarebbe necessaria la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 1, lettera g), e comma 3 cod. proc. pen. in combinato disposto con l'art. 34 cod. proc. pen.;

che la difesa dell'imputato richiama quindi le numerose declaratorie di illegittimità costituzionale dell'art. 34 cod. proc. pen. e l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui le decisioni assunte nell'udienza preliminare devono essere annoverate tra i "giudizi" idonei a pregiudicarne altri e tra quelli pregiudicati da altri anteriori (sentenza n. 335 del 2002), nonché gli indirizzi della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'art. 6 della CEDU;

che la giurisprudenza costituzionale avrebbe precisato, per un verso e in termini generali, le situazioni che rendono costituzionalmente necessaria la previsione dell'incompatibilità del giudice (sentenza n. 131 del 1996) e, per altro verso, l'effetto pregiudicante dell'attività giurisdizionale svolta dal giudice nell'udienza preliminare;

che l'adesione alle conclusioni fatte proprie dall'ordinanza di remissione troverebbe fondamento nell'irragionevole disuguaglianza derivante dall'attuale assetto normativo, in forza del quale le parti, che denuncino l'incompatibilità del giudice, possono subire un diverso trattamento, posto che ad esse è dato solo di attivare procedimenti incidentali dall'esito discrezionale;

che sarebbe inoltre irragionevole l'impossibilità, per il giudice che abbia disposto il rinvio a giudizio e che ricopra anche la funzione di giudice del giudizio abbreviato, di emettere, nei confronti del coimputato del delitto plurisoggettivo, una pronuncia assolutoria per insussistenza del fatto;

che, in prossimità dell'udienza di discussione, la difesa dell'imputato nel giudizio principale ha depositato una memoria, contestando l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale la questione sollevata non sarebbe aderente alle problematiche sottese all'incidente di legittimità costituzionale e il rimettente avrebbe omesso di considerare che la censura proposta sarebbe una conseguenza necessaria di una realtà processuale impossibile da gestire secondo l'attuale assetto del codice di procedura penale;

che la questione di legittimità costituzionale avrebbe quale premessa necessaria la soggezione delle cause di astensione al principio di tassatività, sicché, riguardando il controllo di legittimità costituzionale il tema dell'incompatibilità di cui all'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., l'accoglimento della questione comporterebbe l'inserimento nel codice di



procedura penale della previsione dell'incompatibilità del giudice dell'udienza preliminare che abbia rinviato a giudizio alcuni imputati, trovandosi poi a dover emettere la sentenza di primo grado nei confronti degli altri imputati, iscritti nel medesimo procedimento, che abbiano chiesto il giudizio abbreviato;

che soltanto annoverando tale condizione del giudice tra le cause di astensione il presidente della corte o del tribunale sarebbe obbligato a pronunciarsi con decreto favorevole;

che la premessa sarebbe ancorata alla configurabilità del decreto che dispone il giudizio come provvedimento giudiziario che, al pari di una sentenza, rende il giudice che lo ha emesso incompatibile a giudicare i coimputati nelle forme del giudizio abbreviato;

che, con riferimento alla più favorevole formula assolutoria "perché il fatto non sussiste", la difesa dell'imputato nel giudizio principale osserva inoltre che, qualora il giudice dell'udienza preliminare abbia ritenuto probabile l'esistenza dell'associazione mafiosa e dei delitti-fine al punto di considerare possibile sostenere l'accusa in giudizio, nel momento valutativo immediatamente successivo - la celebrazione del giudizio abbreviato nei confronti degli altri coimputati - lo stesso giudice non potrebbe rinnegare la fondatezza dell'accusa quanto alla sussistenza del fatto;

che la pronuncia della sentenza da parte dello stesso giudice dell'udienza preliminare porterebbe all'eliminazione anticipata della formula assolutoria più favorevole, facendo soffrire all'imputato un'inspiegabile diseguaglianza in violazione dell'art. 3 Cost.;

che anche l'Avvocatura Generale dello Stato ha depositato, in prossimità dell'udienza di discussione, una memoria illustrativa, insistendo nelle conclusioni di cui all'atto di intervento;

che, sottolineati alcuni profili della normativa del codice di procedura penale sul giudice, l'Avvocatura dello Stato richiama l'orientamento della giurisprudenza costituzionale che ha esteso la previsione dell'incompatibilità del giudice che precedentemente abbia avuto modo di deliberare la responsabilità dell'indagato/imputato alle «funzioni di giudice del dibattimento e di g.i.p./g.u.p.» chiamati a decidere sull'imputazione;

che, osserva ancora l'Avvocatura dello Stato, tra la condizione, presunta pregiudicante, di avere emesso il decreto che dispone il giudizio nei confronti di alcuni coimputati e quella, presunta pregiudicata, di dover decidere il processo nei confronti di altri coimputati allo stato degli atti, non vi potrebbe essere alcuna situazione di incompatibilità;

che, infatti, nonostante l'ampliamento dei poteri di iniziativa probatoria del giudice dell'udienza preliminare, la sua giurisdizione resterebbe prevalentemente una giurisdizione di garanzia, di controllo della fondatezza del materiale raccolto dal pubblico ministero durante le indagini preliminari: la funzione dell'udienza preliminare sarebbe sostanzialmente di filtro, al fine di evitare che vengano portati a giudizio processi inutili e di bloccare richieste di rinvio a giudizio azzardate;

che, perciò, le decisioni adottabili dal giudice dell'udienza preliminare difficilmente potrebbero considerarsi idonee a determinare un pregiudizio in ordine al merito dell'imputazione in capo allo stesso giudice, come confermerebbe la revocabilità della sentenza di non luogo a procedere;

che non sarebbe rilevante la considerazione secondo cui, emesso il decreto che dispone il giudizio e dovendo il medesimo giudice decidere all'esito del giudizio abbreviato, si priverebbero, nel rito speciale, gli imputati della formula assolutoria "perché il fatto non sussiste";

che astrattamente questa privazione non sussisterebbe in quanto l'esito del giudizio abbreviato dipenderebbe dalla reale consistenza del materiale raccolto nella fase delle indagini preliminari, mentre la formula terminativa dipenderebbe, in concreto, dalla valutazione probatoria compiuta dal giudice, una valutazione diversa e molto più approfondita del sommario «filtro delle imputazioni azzardate» attivato all'udienza preliminare;

che, osserva ancora l'Avvocatura dello Stato, l'art. 36, comma 3, cod. proc. pen. non potrebbe considerarsi incostituzionale, in quanto il controllo da parte del capo dell'ufficio sulle ragioni dell'astensione sarebbe necessario alla luce della natura eccezionale dell'astensione rispetto alla regola che prevede il dovere di giudicare, sicché il potere di controllo del presidente del tribunale si manifesterebbe in un atto amministrativo autoritativo sottratto ad ogni mezzo di impugnazione, trattandosi di provvedimento meramente ordinatorio con effetti limitati nell'ambito dell'ufficio;

che, infine, l'Avvocatura dello Stato richiama l'ordinanza n. 123 del 1999 della Corte costituzionale e osserva che dell'eventuale ingiustizia del trattamento subito con il decreto presidenziale non ci si potrebbe dolere in sede di giudizio incidentale di costituzionalità.

Considerato che il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Palermo ha sollevato: a) in riferimento agli articoli 3, 24, 25, 101 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 1, lettera g), del codice di procedura penale, «nella lettura in combinato disposto con l'articolo 34» dello stesso codice, «nella



parte in cui prevede che, nel caso in cui vi sia “incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento”, il giudice debba formalizzare richiesta di astensione in luogo dell’attivazione di automatismi di tipo tabellare preordinati dall’ufficio»; *b*) in riferimento agli articoli 3, 24, 25, 101 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale dell’articolo 36, comma 3, cod. proc. pen., «nella lettura in combinato disposto con l’articolo 34» dello stesso codice, «nella parte in cui prevede che, nel caso in cui vi sia “incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento”, il Presidente del Tribunale possa “decidere” discrezionalmente sull’astensione imponendo al giudice del rito abbreviato la prosecuzione del giudizio nel caso in cui lo stesso abbia definito l’udienza preliminare con il rinvio a giudizio di co-imputati per un reato associativo e/o plurisoggettivo»; *c*) in riferimento agli articoli 3, 24, 25 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale dell’articolo 36 [recte 34], comma 2, cod. proc. pen., «nella lettura in combinato disposto con l’articolo 34» [recte 36] dello stesso codice, «nella parte in cui le parole “Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell’udienza preliminare” siano interpretate nel senso di attribuire al giudice - che ha deciso l’udienza preliminare con il rinvio a giudizio di imputati per un reato associativo e/o plurisoggettivo - la possibilità di decidere anche il giudizio abbreviato nei confronti degli altri imputati per la stessa rubrica, essendo questi ultimi privati della possibile formula assolutoria “perché il fatto non sussiste”»; *d*) in riferimento agli articoli 3, 24, 25 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale dell’articolo 36 [recte 34], comma 2, cod. proc. pen., «nella lettura in combinato disposto con l’articolo 34» [recte 36] dello stesso codice, «nella parte in cui le parole “Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell’udienza preliminare” siano interpretate nel senso di permettere, comunque, la partecipazione al giudizio abbreviato da parte dello stesso giudice dell’udienza preliminare, che aveva già prima deciso, con il rinvio a giudizio e nei confronti di altri co-imputati, il processo relativo alla imputazione per reato associativo, plurisoggettivo e/o a partecipazione necessaria»;

che nell’enunciare la terza e la quarta questione l’ordinanza di rimessione ha fatto riferimento per errore all’art. 36, comma 2, cod. proc. pen., anziché all’art. 34, comma 2, cod. proc. pen. (nonché, subito dopo, all’art. 34 anziché all’art. 36 cod. proc. pen.): infatti l’art. 36, comma 2, disciplina fattispecie del tutto estranee alle questioni in esame, mentre il periodo testualmente riportato dal rimettente è contenuto nel comma 2 dell’art. 34 cod. proc. pen., sicché, anche alla luce della motivazione dell’ordinanza, tali questioni devono intendersi riferite al «combinato disposto» degli artt. 34, comma 2, e 36 cod. proc. pen.;

che il giudice rimettente, dopo essere stato investito della richiesta di rinvio a giudizio nei confronti di trenta persone, imputate del delitto di associazione di tipo mafioso, del delitto di cui all’art. 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) e di altri delitti (la maggior parte dei quali in concorso tra varie persone), ha disposto il rinvio a giudizio di diciannove imputati e ha separato i procedimenti relativi agli altri undici coimputati che avevano chiesto il giudizio abbreviato;

che rispetto a questi procedimenti il giudice rimettente aveva presentato dichiarazione di astensione, a norma dell’art. 34, comma 2, cod. proc. pen. e anche per gravi ragioni di convenienza a norma dell’art. 36, comma 1, lettera *h*), cod. proc. pen., e il Presidente del Tribunale di Palermo, richiamando la sentenza della Corte di cassazione, seconda sezione penale, 12 febbraio 2009, n. 8613, non aveva accolto tale dichiarazione;

che in seguito a ciò il giudice rimettente ha sollevato, in relazione alla normativa sull’astensione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 36 cod. proc. pen., riportate sotto le lettere *a*) e *b*), sul presupposto che l’art. 34, comma 2, cod. proc. pen., con le parole «Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell’udienza preliminare», preveda «esplicitamente», rispetto al giudizio abbreviato, l’incompatibilità del giudice che, all’esito dell’udienza preliminare, ha disposto il rinvio a giudizio dei coimputati;

che, per l’eventualità in cui si ritenga invece che questo caso di incompatibilità non sia già previsto, il giudice rimettente ha sollevato le altre due questioni riportate sotto le lettere *c*) e *d*);

che l’Avvocatura dello Stato ha eccepito l’inammissibilità di tutte le questioni, in quanto sarebbero state sollevate in un procedimento non giurisdizionale, come sarebbe confermato dall’orientamento giurisprudenziale che attribuisce natura amministrativa al provvedimento del dirigente dell’ufficio giudiziario che decide sulla dichiarazione di astensione del giudice penale;

che l’eccezione non è fondata;

che, infatti, poiché le questioni sono state sollevate nel corso del giudizio penale dallo stesso giudice che procede, la natura giuridica del provvedimento del dirigente dell’ufficio che decide sulla dichiarazione di astensione, quale che essa sia, non assume alcun rilievo;



che la prima e la seconda delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza di rimessione devono essere dichiarate manifestamente inammissibili per un'altra ragione;

che tali questioni investono profili procedurali della disciplina dell'astensione e sono volte a dedurre la lesione dei principi costituzionali, evocati dal rimettente, che deriverebbe dal carattere non vincolato, ossia non legato ad «automatismi» o a provvedimenti non discrezionali del dirigente dell'ufficio, della sostituzione del giudice che versi in una situazione di incompatibilità;

che la rilevanza della questione è legata al presupposto interpretativo dal quale muove il rimettente, secondo cui il legislatore avrebbe stabilito «ciò che dalla norma è esplicitamente previsto», ossia che «il giudice che ha deciso l'esito del processo (processo nella sua globalità) preliminare (e senza alcuna distinzione di imputati e di imputazioni) non possa essere lo stesso che poi darà la sua decisione finale nel merito delle accuse (senza alcuna distinzione correlata alla tipologia di esito e, quindi, sia che essa decisione sia assunta attraverso un rito abbreviato o attraverso un vaglio di tipo dibattimentale)»;

che tale presupposto è erroneo;

che, fuori dalla specifica ipotesi introdotta dalla sentenza di questa Corte n. 371 del 1996 (la cui esistenza non è stata dedotta dal giudice rimettente e non risulta dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione), l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., come in genere l'istituto dell'incompatibilità, si riferisce a situazioni di pregiudizio per l'imparzialità del giudice che si verificano all'interno del medesimo procedimento (sentenze n. 283 e n. 113 del 2000 e ordinanza n. 490 del 2002) e concernono perciò la medesima regiudicanda (sentenza n. 186 del 1992), sicché esso non comprende l'ipotesi del giudice che, dopo aver disposto il rinvio a giudizio di alcuni imputati, procede con il rito abbreviato nei confronti dei coimputati del medesimo reato;

che in questa ipotesi infatti ci si trova in presenza di diversi procedimenti, destinati, dopo la separazione, alcuni alla successiva definizione dibattimentale e altri alla trattazione nelle forme del giudizio abbreviato;

che rispetto a questi ultimi, perciò, non si determina una situazione di incompatibilità;

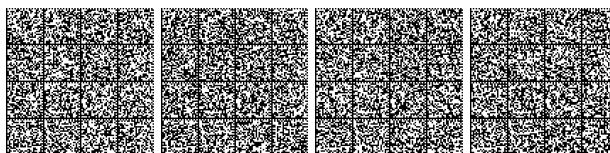
che l'erroneità del presupposto interpretativo al quale è correlata, nell'ordinanza di rimessione, la rilevanza delle prime due questioni comporta la manifesta inammissibilità delle stesse;

che le altre due questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente sono invece manifestamente infondate;

che, con ciascuna di tali questioni, il giudice *a quo* assume che nella disciplina dei casi di incompatibilità regolati dall'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. vi sarebbe una lacuna da colmare attraverso una pronuncia additiva di questa Corte, perché non è previsto il caso in cui il giudice che ha disposto il rinvio a giudizio di alcuni imputati è chiamato a procedere con il rito abbreviato nei confronti dei coimputati concorrenti negli stessi reati;

che il vulnus denunciato dal rimettente non sussiste perché, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, nel caso di concorso di persone nel reato, «alla comunanza dell'imputazione fa riscontro una pluralità di condotte distintamente ascrivibili a ciascuno dei concorrenti, tali da formare oggetto di autonome valutazioni, scindibili l'una dall'altra, salve le ipotesi estreme, prese in esame dalle sentenze n. 371 del 1996 e n. 241 del 1999 e precisate da successive decisioni (v., in particolare, la sentenza n. 113 del 2000), che giustificano l'operatività dell'istituto dell'incompatibilità anche quando le funzioni pregiudicante e pregiudicata si collocano in procedimenti diversi» (ordinanza n. 367 del 2002, che ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a celebrare l'udienza preliminare del giudice che abbia già valutato la posizione degli imputati in altro processo definito con sentenza a seguito di giudizio abbreviato «nei confronti di coimputati concorrenti necessari» nel medesimo reato);

che «pur non potendo escludersi che, per il peculiare atteggiarsi delle singole fattispecie, l'attività che il giudice abbia compiuto in un precedente procedimento possa determinare un pregiudizio alla sua imparzialità nel successivo procedimento a carico di altro o di altri concorrenti, in simili casi - al di là delle ipotesi particolari che hanno dato luogo alle sentenze n. 371 del 1996 e n. 241 del 1999 - soccorre sia l'art. 36, comma 1, lettera *h*), cod. proc. pen., nell'interpretazione non restrittiva alla quale vincola il principio del giusto processo (sentenza n. 113 del 2000), sia l'art. 37 cod. proc. pen., come risultante dalla sentenza n. 283 del 2000 di questa Corte, attribuendosi in tal modo ai più duttili strumenti dell'astensione e della ricasazione il compito di realizzare il principio del giusto processo attraverso valutazioni caso per caso e senza oneri preventivi di organizzazione delle attività processuali» (ordinanza n. 441 del 2001, in una fattispecie analoga a quella del giudizio *a quo*), sicché, in ogni ipotesi, «lo strumento di tutela contro l'eventuale pregiudizio all'imparzialità del giudice - pregiudizio da accertarsi in concreto -, derivante da una sua precedente attività compiuta in un separato procedimento nei confronti di coimputati del medesimo fatto-reato, non può essere ravvisato in



ulteriori pronunce sull'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., ma deve essere ricercato nell'ambito degli istituti dell'astensione e della ricusazione» (ordinanza n. 441 del 2001);

che, pertanto, «tenuto conto della diversa sfera di operatività degli istituti dell'incompatibilità e dell'astensione-ricusazione, egualmente preordinati alla piena tutela del principio del giusto processo» (ordinanza n. 367 del 2002), la terza e la quarta questione sono manifestamente infondate.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 1, lettera g), del codice di procedura penale, in combinato disposto con l'articolo 34 dello stesso codice, e dell'articolo 36, comma 3, del codice di procedura penale, in combinato disposto con l'articolo 34 dello stesso codice, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 24, 25, 101 e 111 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Palermo con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*2) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 34, comma 2, del codice di procedura penale, in combinato disposto con l'articolo 36 dello stesso codice, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 24, 25 e 111 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Palermo con la medesima ordinanza.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

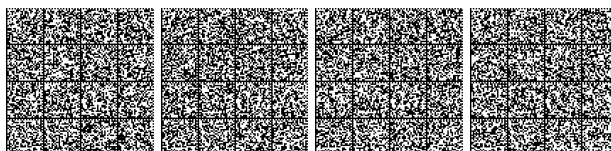
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 maggio 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130086



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 55

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 aprile 2013*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Assistenza - Norme della Regione Puglia - Previsione della soppressione dei trasferimenti alle ASL dei fondi destinati al rimborso delle spese di trasporto o di viaggio e soggiorno sostenute dagli assistiti per gli interventi di trapianto, che sono disposti dalla legge della Regione Puglia n. 25/1996 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria per l'eliminazione dei sopra menzionati trasferimenti senza l'abrogazione degli artt. 1 e 2 l.r. n. 25/1996 che pongono in capo alla ASL l'obbligo di operare detto rimborso.**

- Legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7, art. 11 (*recte*: 12), comma 1, lett. c).
- Costituzione, art. 81.

**Assistenza - Norme della Regione Puglia - Previsione che le convenzioni stipulate dalle Regioni con le strutture sanitarie residenziali extraospedaliere, già in essere alla data del 10 febbraio 2013, sono sostituite mediante stipula degli accordi contrattuali anche nelle more del conseguimento di una maggiore offerta di servizi rispetto a quelli minimi regolamentari ed anche in assenza di ulteriore fabbisogno nel distretto socio-sanitario di riferimento, a valere sul fabbisogno complessivo del territorio aziendale, tenuto conto della popolazione standardizzata con indice di vecchiaia - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di tutela della salute per contrasto con la legislazione statale (d.lgs. n. 502/1992) concernente l'accreditamento delle strutture sanitarie ed ai relativi accordi contrattuali.**

- Legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013, n. 7, art. 15 (*recte*:16), comma 1, lett. a).
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 8-bis, 8-ter, 8-quater e 8-quinquies.

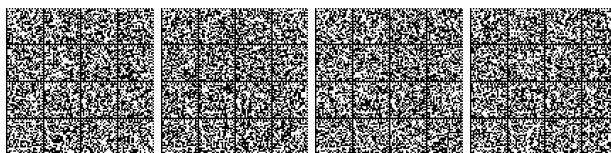
Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri (C.F. 80188230587) rappresentato e difeso, *ex lege*, dall'Avvocatura Generale dello Stato (CF. 80224030587 FAX 06/96514000 PEC ags\_m2@mailcert.avvoctaurastato.it.) presso la quale ha il proprio domicilio in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 ricorrente nei confronti della Regione Puglia in persona del Presidente della Giunta Regionale p.t. resistente per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013 n. 7 (art. 15 comma 1, lettera a) e art. 11, comma 1, lettera c) pubblicata sul B.U.R. n. 21 dell'11 febbraio 2013, recante «Norme urgenti in materia socio assistenziale».

La legge della Regione Puglia n. 7 del 2013, recante «Norme urgenti in materia socio-assistenziale», presenta i seguenti profili d'illegittimità costituzionale:

Art. 15, comma 1, lettera a) della legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013 n. 7.

1. L'art. 15, comma 1, lettera a), che modifica il comma 3-*octies* dell'art. 8 della legge regionale n. 26/2006, dispone che le convenzioni stipulate dalla Regione con le strutture sanitarie residenziali extra ospedaliere «già in essere alla data del 10 febbraio 2013 sono sostituite mediante stipula degli accordi contrattuali anche nelle more del conseguimento di una maggiore offerta di servizi rispetto a quelli minimi regolamentari e anche in assenza di ulteriore fabbisogno nel distretto socio-sanitario di riferimento, a valere sul fabbisogno complessivo del territorio aziendale e tenuto conto della popolazione standardizzata con indice di vecchiaia». Tale disposizione che autorizza la sostituzione delle convenzioni in essere con le suddette strutture sanitarie in accordi contrattuali senza (o a prescindere *dai*) la positiva conclusione della procedura di accreditamento nei confronti delle strutture stesse contrasta con i principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti nella legislazione statale di settore e riguardanti, in particolare, l'accreditamento delle strutture sanitarie e i relativi accordi contrattuali e viola, pertanto, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Essa contrasta, in particolare, con i principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti nelle seguenti disposizioni del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502:

l'art. 8-*bis*, comma 3, del citato decreto legislativo, secondo il quale «la realizzazione di strutture sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie, l'esercizio di attività sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale e l'esercizio di attività sanitarie a carico del Servizio sanitario nazionale sono subordinate, rispettivamente, al rilascio delle autorizza-



zioni di cui all'art. 8-ter, dell'accreditamento istituzionale di cui all'art. 8-quater, nonché alla stipulazione degli accordi contrattuali di cui all'art. 8-quinques». Il medesimo comma 3 stabilisce poi che tali disposizioni valgono anche per le strutture e le attività socio sanitarie;

L'art. 8-quater, comma 1, del decreto legislativo citato, che, con specifico riferimento all'accreditamento, stabilisce che «l'accreditamento istituzionale è rilasciato dalla Regione alle strutture autorizzate, pubbliche o private e ai professionisti che ne facciano richiesta, subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti». La norma specifica, ulteriormente, che «al fine di individuare i criteri per la verifica della funzionalità rispetto alla programmazione nazionale e regionale la Regione definisce il fabbisogno di assistenza secondo le funzioni sanitarie individuate dal Piano sanitario regionale per garantire i livelli essenziali e uniformi di assistenza, nonché gli eventuali livelli integrativi locali e le esigenze connesse all'assistenza integrativa». Il comma 2 dello stesso articolo specifica, altresì, che «la qualità di soggetto accreditato non costituisce vincolo per le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale a corrispondere la remunerazione delle prestazioni erogate, al di fuori degli accordi contrattuali di cui all'art. 8-quinques»;

L'art. 8-quinques, comma 2, del richiamato decreto legislativo, che, con riguardo agli accordi contrattuali, prevede che «la Regione e le unità sanitarie locali, anche attraverso valutazioni comparative della qualità e dei costi, definiscono accordi con le strutture pubbliche ed equiparate, comprese le aziende ospedaliere universitarie, e stipulano contratti con quelle private e con i professionisti accreditati». Le disposizioni successive (art. 8-quinques, comma 2, lettera b) disciplinano i contenuti dei suddetti accordi, tra i quali è di particolare rilievo «il volume massimo di prestazioni che le strutture presenti nell'ambito territoriale della medesima unità sanitaria locale, si impegnano ad assicurare, distinta per tipologia e per modalità di assistenza...», nonché (lettera d) «il corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate, globalmente risultante dall'applicazione dei valori tariffari e dalla remunerazione extra tariffaria delle funzioni incluse nell'accordo».

Dal complesso di tali disposizioni statali si evince che solo le strutture che siano state in precedenza accreditate possano stipulare accordi contrattuali o contratti e che la disciplina dell'accreditamento presuppone inderogabilmente l'accertamento del possesso dei requisiti ulteriori di qualificazione e di funzionalità in relazione agli indirizzi di programmazione regionale e della positiva verifica dell'attività svolta e dei risultati conseguiti.

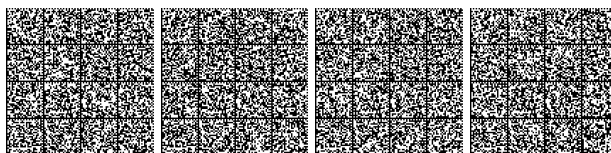
Scopo di tale disciplina è quello di garantire che le prestazioni erogate per conto e a carico del servizio sanitario regionale siano caratterizzate da elevati livelli di qualità, efficacia ed efficienza, e che siano coerenti rispetto alla programmazione regionale e al fabbisogno assistenziale, anche al fine di evitare lo spreco e comunque la cattiva gestione di risorse pubbliche. Pertanto, la norma regionale in esame, posta dall'art. 16, comma 1, lettera a), che autorizza la stipula da parte di alcune strutture sanitarie di accordi contrattuali senza (o a prescindere *dal*) la positiva conclusione della procedura di accreditamento nei confronti delle strutture stesse, contrasta con i menzionati principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti negli articoli da 8-bis a 8-quinques del decreto legislativo n. 502/1992 e viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Art. 11, comma 1, lettera c) della legge della Regione Puglia 6 febbraio 2013 n. 7.

2. L'art. 11, comma 1, lettera c), che aggiunge il comma 3-bis all'art. 69 della legge regionale n. 19/2006, sopprime i trasferimenti alle ASL dei fondi destinati al rimborso delle spese di trasporto o di viaggio e soggiorno sostenute dagli assistiti per gli interventi di trapianto, che erano disposti dalla legge della Regione Puglia n. 25/1996. La disposizione regionale in esame che elimina tali trasferimenti finanziari senza, tuttavia, abrogare gli artt. 1 e 2 della l.r. n. 25 del 1996 che pongono in capo alle ASL l'obbligo di operare detto rimborso, comporta il permanere di una prestazione per la quale non viene tuttavia specificato il mezzo di copertura finanziaria. Essa viola, pertanto, l'art. 81 della Costituzione in quanto comporta oneri per il Servizio Sanitario Regionale che risultano privi della necessaria copertura finanziaria.

Per i motivi esposti le disposizioni regionali indicate meritano di essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione atteso che l'art. 15, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 7/2013 viola i sopra richiamati principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti negli artt. da 8-bis a 8-quinques del decreto legislativo n. 502/1992 nonché l'art. 117, terzo comma, della Costituzione mentre l'art. 11, comma 1, lettera c) della legge regionale n. 7/2013 viola l'art. 81 della Costituzione.

Alla stregua di quanto sopra evidenziato si confida che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale vorrà dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni sopra indicate della legge della Regione Puglia n. 7 del 6 febbraio 2013.





P. Q. M.

*Per i suesposti motivi si conclude perché gli articoli 15, comma 1, lettera a) e 11 comma 1, lettera c) della legge n. 7/2013 della Regione Puglia, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.*

Si allega:

1. estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2013;
2. legge Regione Puglia n. 7 del 6 febbraio 2013, pubblicata sul BUR n. 21 dell'11 febbraio 2013.

Roma, 10 aprile 2013

*L'avvocato dello Stato: ELEFANTE*

13C00187

n. 56

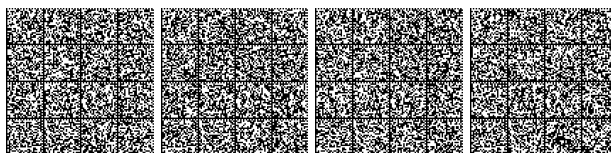
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 aprile 2013  
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)*

**Energia - Norme della Regione Campania - Cultura e diffusione dell'energia solare - Nuovi impianti termoelettrici da fonte fossile e nucleari nel Piano energetico regionale - Previsione che la Regione, a partire dal 2013, scelga di coprire i propri fabbisogni energetici del Piano energetico regionale con energia solare, rispetto agli impianti termoelettrici e da fonte fossile - Ricorso del Governo - Denunciata esclusione di fatto della installazione, nell'intero territorio regionale, di nuovi impianti alimentati a fonti convenzionali - Conseguente pregiudizio per le nuove istanze presentate, ai sensi della legislazione statale, per la realizzazione di centrali termoelettriche, destinate a concludersi negativamente in mancanza dell'intesa con la Regione - Eccedenza dalla competenza regionale nella materia concorrente di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Contrasto con la normativa statale di principio sul sistema elettrico nazionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione - Invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, a fronte del pregiudizio arrecato al libero accesso al mercato dell'energia - Violazione dei principi comunitari della libera circolazione del servizio di produzione di energia elettrica e della libertà di stabilimento di quelle imprese che intendano insediarsi nel relativo territorio ai fini dello svolgimento di un'attività liberalizzata - Contrasto con il principio di libertà di iniziativa economica, nonché con il principio di liberalizzazione delle attività connesse all'energia elettrica.**

- Legge della Regione Campania 18 febbraio 2013, n. 1, art. 4.
- Costituzione, artt. 11, 41 e 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo, e combinato disposto degli artt. 3, 117 e 118; direttiva 2009/2/CE del 15 gennaio 2009; decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2002, n. 55, art. 1; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 1, comma 1.

**Energia - Norme della Regione Campania - Cultura e diffusione dell'energia solare - Piani di dismissione impianti termoelettrici e reti alta tensione - Prevista programmazione di un piano di dismissione degli attuali impianti di produzione termoelettrica da fonte fossile e la riduzione della importazione regionale di energia, mediante un piano di dismissione delle reti elettriche a 380 Kw e a 220 Kw, recuperando il territorio da esse elettromagneticamente inquinato - Ricorso del Governo - Denunciata mancata previsione della "definitiva messa fuori servizio dell'impianto" - Eccedenza dalla competenza regionale nella materia concorrente di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Contrasto con la normativa statale di principio sul sistema elettrico nazionale e in materia energetica - Contrasto con la normativa statale di settore, costituente principio fondamentale, che attribuisce la competenza programmatica in materia di dismissione di linee elettriche rientranti nella Rete di Trasmissione Nazionale al Gestore della rete - Lesione del principio di legittimo affidamento dei soggetti proprietari degli impianti coinvolti dal piano di dismissione.**

- Legge della Regione Campania 18 febbraio 2013, n. 1, art. 5.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2002, n. 55; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 3; decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, artt. 1-*quinques* e 1-*sexies*, come modificato dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 e dalla legge 23 luglio 2009, n. 99.



**Energia - Norme della Regione Campania - Cultura e diffusione dell'energia solare - Piani energetici solari comunali - Disciplina dell'esercizio dell'attività di distribuzione dell'energia elettrica - Determinazione dei costi - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza dalla competenza regionale nella materia concorrente di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Contrasto con la normativa statale di principio in materia anche per il mancato richiamo, ai fini della determinazione del costo "all'utente del kwh", agli oneri di sistema - Lesione delle competenze dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in materia di determinazione e aggiornamento delle tariffe elettriche.**

- Legge della Regione Campania 18 febbraio 2013, n. 1, art. 11, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 3, commi 10, 11 e 13; legge 14 novembre 1995, n. 481, art. 2, comma 12, lett. e).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri (codice fiscale 80188230587) rappresentato e difeso, *ex lege*, dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587 - fax 06/96514000 - pec ags\_m2@mailcert.avvocaturastato.it.) presso la quale ha il proprio domicilio in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, ricorrente nei confronti della Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale p.t., resistente, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania 18 febbraio 2013, n. 1 (articoli 4, 5 e 11 comma 2) pubblicata nel B.U.R. n. 12 del 25 febbraio 2013, recante «Cultura e diffusione dell'energia solare in Campania».

La legge regionale in epigrafe che detta disposizioni in merito alla cultura e alla diffusione dell'energia solare, presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale:

Art. 4 della legge della Regione Campania 18 febbraio 2013, n. 1:

a) l'art. 4 della legge regionale Campania n. 1/2013 intitolato «Nuovi impianti termoelettrici da fonte fossile e nucleari nel Piano energetico nazionale» prevede che «Nel rispetto delle competenze Stato-regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia previste dalla Costituzione e dalle leggi statali, la regione, a partire dal 2013, sceglie di coprire i propri fabbisogni energetici del Piano energetico regionale con energia solare, rispetto agli impianti termoelettrici e da fonte fossile; fanno eccezione gli impianti di origine geotermoelettrica o da maree per i quali occorre adeguata valutazione di impatto ambientale».

La disposizione regionale così formulata eccede, a ben vedere, la competenza della regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, e ciò per contrasto con la normativa statale di principio di cui alla legge 9 aprile 2002, n. 55, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale.

L'art. 1, della citata legge n. 55/2002, infatti, attribuisce alla competenza statale il rilascio dell'autorizzazione per gli impianti superiori a 300 MWt, riconoscendo alla regione territorialmente interessata dall'opera, attraverso l'istituto dell'intesa «forte» sull'atto finale, un diritto di veto all'iniziativa energetica.

La disciplina dell'autorizzazione e della relativa intesa regionale, prevista dalla normativa statale, si qualifica quale principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità al fine di garantire una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

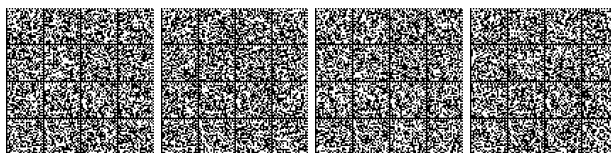
Ciò premesso, in ossequio alla previsione di cui all'art. 4 della legge in esame, la regione, a partire dall'anno 2013, avendo scelto di coprire il proprio fabbisogno energetico attraverso l'uso dell'energia solare, decreta di fatto un divieto assoluto di installazione, nell'intero territorio regionale, di nuovi impianti alimentati a fonti convenzionali. Con la conseguenza che tutte le procedure autorizzatorie che attiverà lo Stato sui progetti alimentati a fonti convenzionali non potranno concludersi negativamente a prescindere da una specifica istruttoria, ponendo nel nulla la legislazione statale.

Di talché, nel caso di nuove istanze presentate ai sensi della legge n. 55/2002, per la realizzazione delle centrali termoelettriche, l'esecutivo regionale campano sarebbe vincolato a negare l'intesa «forte» prevista dalla legge, proprio in virtù del fatto che la previsione in parola individua nell'energia solare l'unica fonte cui ricorrere per la copertura del fabbisogno energetico.

Né vale ad escludere illegittimità costituzionale la circostanza secondo cui i fabbisogni energetici sono quelli individuati da un atto avente natura meramente programmatica qual è il Piano energetico regionale.

La previsione regionale in esame presenta un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale.

Infatti, la previsione di un'intesa negativa, quale conseguenza inevitabile della scelta di coprire i fabbisogni energetici esclusivamente con energia solare, costituisce, nel concreto, una sorta di divieto aprioristico, generalizzato e indiscriminato, che si pone in palese contrasto con principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione, di cui al combinato disposto degli articoli 3, 117 e 118 Cost.



La disposizione regionale, tra l'altro, sembra mostrare ulteriori profili di incostituzionalità per vizio di incompetenza, in quanto invasiva dell'ambito di competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, comma 2, lettera e), Cost.

La disciplina in esame, infatti, è suscettibile di incidere sull'assetto del mercato — quindi, esorbitante dall'ambito di competenza regionale — laddove il divieto in precedenza esposto pregiudica un libero accesso al mercato dell'energia, creando una situazione di artificiosa alterazione della concorrenza fra le diverse aree del Paese (e tra i diversi modi di produzione dell'energia).

La disposizione *de qua*, inoltre, viola l'art. 11 e 117, comma 1, della Costituzione e ciò per contrasto con quanto previsto dalla direttiva n. 2009/2/CE, secondo cui per la costruzione di nuovi impianti di generazione, gli Stati membri adottano una procedura autorizzatoria informata, tra l'altro, al criterio di non discriminazione.

In particolare, il divieto di localizzare nel territorio regionale nuovi impianti a fonti convenzionali, considerato che la copertura dei fabbisogni energetici dovrà avvenire attraverso la sola fonte solare, si traduce in una discriminazione di una categoria specifica di operatori economici. L'impossibilità di installare nuovi impianti alimentati a fonte convenzionale all'interno della Regione Campania si concretizza in una violazione dei principi comunitari della libera circolazione del servizio di produzione di energia elettrica e della libertà di stabilimento di quelle imprese che intendano insediarsi nel relativo territorio ai fini dello svolgimento di un'attività liberalizzata.

A tale proposito, si evidenzia, tra l'altro, che l'effetto voluto dalla previsione regionale, di impedire il rilascio delle autorizzazioni alla costruzione e all'esercizio degli impianti sopra richiamati (termoelettrici), si traduce, in pratica, nell'impossibilità, da parte degli operatori di settore, di presentare nuove istanze per il rilascio dell'autorizzazione in parola. Ciò, in netto contrasto con il principio di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Costituzione, nonché con il principio di liberalizzazione delle attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica, cui all'art. comma 1, del decreto legislativo del 16 marzo 1999, n. 79 «Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica»;

Art. 5 della legge della Regione Campania 18 febbraio 2013, n. 1:

b) l'art. 5 intitolato «Piani di dismissione impianti termoelettrici e reti alta tensione» prevede che «In coerenza con gli obiettivi previsti dall'art. 4, è programmato un piano di dismissione degli attuali impianti di produzione termoelettrica da fonte fissile e la riduzione della importazione regionale di energia, mediante un piano di dismissione delle reti elettriche a 380 Kw e a 220 Kw, recuperando il territorio da esse elettromagneticamente inquinato».

In primo luogo, l'articolo sopra richiamato, eccede la competenza della regione in materia di «Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, e ciò per contrasto con la normativa statale di principio di cui alla legge 9 aprile 2002, n. 55, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale.

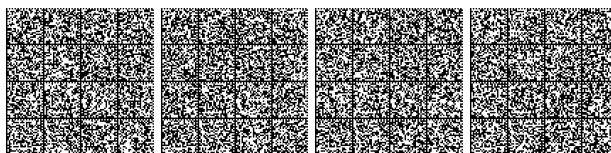
Inoltre, risultano violati i principi fondamentali in materia energetica di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 79/1999, ed all'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239/2003 recante «semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per le reti nazionali di trasporto dell'energia» come modificato dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 e, da ultimo, dalla legge 23 luglio 2009, n. 99.

Procedendo con ordine, si rileva che la legge regionale non subordina l'emissione del piano di dismissione degli impianti esistenti alla preventiva (e necessaria) fase, prevista dall'art. 1-*quinques*, comma 1, del decreto-legge n. 239/2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 290/2003, della «definitiva messa fuori servizio dell'impianto» di competenza, peraltro, di amministrazioni statali nel caso di impianti superiori ai 300 MWt.

Infatti, secondo l'art. 1-*quinquies* del decreto-legge n. 239/2004, convertito, con modificazioni, nella legge n. 290/2003, «gli impianti di generazione di energia elettrica di potenza nominale maggiore di 10 MVA sono mantenuti in stato di perfetta efficienza dai proprietari o dai titolari dell'autorizzazione e possono essere messi definitivamente fuori servizio secondo termini e modalità autorizzati dall'amministrazione competente, su conforme parere del Ministero delle attività produttive, espresso sentito il Gestore della rete di trasmissione nazionale in merito al programma temporale di messa fuori servizio».

Per quanto riguarda il «piano di dismissione delle reti elettriche a 380 Kw e a 220 Kw, recuperando il territorio da esse elettromagneticamente inquinato», richiamato dall'articolo in esame, si fa presente che le linee elettriche a 380 KV e a 220 KV attualmente in esercizio sul territorio della regione Campania, sono di proprietà della società Terna S.p.A., concessionaria del servizio di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica sul territorio nazionale e, quindi, ricomprese nell'ambito della Rete nazionale di trasmissione elettrica (RTN).

In proposito, l'attuale disciplina del sistema elettrico contenuta nel decreto legislativo n. 79/1999 riserva al gestore della Rete di trasmissione nazionale l'esercizio delle attività di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica, ivi compresa la gestione unificata della Rete di trasmissione nazionale (RTN) composta, quest'ultima, da linee elettriche ad alta e altissima tensione (*cf.* art. 3, comma 1).



Tale attività è svolta dalla società Terna S.p.a. in regime di concessione amministrativa ex art. 3, comma 5, del decreto legislativo n. 79/1999, la quale disciplina, tra l'altro, le competenze di programmazione e sviluppo della rete di trasmissione nazionale spettanti al medesimo gestore e funzionali al perseguimento di un'efficace e unitaria gestione della rete. Tali competenze, da ultimo, sono state affermate anche nella disposizione dell'art. 36 del decreto legislativo n. 93/2011 (di recepimento della direttiva 13 luglio 2009, n. 2009/72/CE) che prevede, tra l'altro, la predisposizione su base annua da parte del Gestore di un Piano di sviluppo della Rete di trasmissione nazionale approvato dal Ministero dello sviluppo economico, previa valutazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas ed acquisizione dei pareri delle regioni interessate.

Pertanto, è evidente che nessuna competenza programmatica in materia di dismissione di elettrodotti ricompresi nell'ambito della Rete di trasmissione nazionale può essere attribuita alle regioni in quanto tale competenza rientra nella esclusiva sfera di competenza e nei poteri spettanti al Gestore della rete, secondo quanto previsto dalla normativa statale di settore. Peraltro, le competenze in materia di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti ricompresi nell'ambito della RTN, è devoluta in via esclusiva allo Stato ai sensi del citato art. 1-sexies del decreto-legge n. 239/2003 come modificato dalla legge 23 agosto 2004, n. 239. Tale disposizione, in forza della clausola contenuta nell'art. 1 della legge n. 239/2004 («sono principi fondamentali della normativa statale in materia energetica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, quelli posti dalla presente legge») riveste carattere di principio fondamentale dell'ordinamento e, quindi, inderogabile.

In particolare, il comma 1 del decreto-legge n. 239/2003 prevede che «la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti facenti parte della Rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica sono attività di preminente interesse statale e sono soggetti ad un'autorizzazione unica comprendente tutte le opere connesse e le infrastrutture indispensabili all'esercizio degli stessi, rilasciata dal Ministero delle attività produttive di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e previa intesa con la regione o le regioni interessate».

Ne deriva, conseguentemente, l'illegittimità del citato art. 5 della legge regionale n. 1/13 che, nell'attribuire alla Regione Campania competenze programmatiche in materia di dismissione di linee elettriche ricomprese nella RTN, implicitamente si pone in violazione del citato art. 1-sexies del decreto-legge n. 239/2003.

Si rileva, tra l'altro, che la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti RTN è effettuata in osservanza delle disposizioni statali in materia di elettromagnetismo e, in particolare, della legge 22 febbraio 2001, n. 36, recante principi fondamentali in tema di tutela dalla popolazione dagli effetti derivanti dalla esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici. In particolare, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 luglio 2003, nell'attuare la citata legge, fissa idonei limiti di esposizione e valori di attenzione per l'esercizio degli elettrodotti esistenti, nonché gli obiettivi di qualità per la progettazione di nuovi elettrodotti.

Più in particolare, si ritiene opportuno ricordare che la Corte, in più occasioni, ha, peraltro, escluso la possibilità di autonome previsioni legislative regionali volte a definire criteri tecnici in materia energetica (sentenze n. 103 del 2006, n. 336 del 2005 e n. 7 del 2004). Tra l'altro, in materia di emissioni elettromagnetiche, è stata riconosciuta la legittimità della fissazione, in ambito nazionale, di valori-soglia non derogabili dalle Regioni (sentenza n. 307 del 2003), così come si è precisato che i criteri localizzativi e gli standard urbanistici fissati a livello locale debbono rispettare «le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti» (sentenza n. 307 del 2003).

Pertanto, anche sotto tale profilo la censurata disposizione deve ritenersi illegittima e in palese contrasto con i principi fondamentali della materia.

A ben vedere, pertanto, il piano di dismissione degli impianti, così come previsto dalla legge regionale in esame, oltre ad essere redatto da un'Autorità palesemente incompetente, risulterebbe sottratto alla disciplina statale di riferimento.

I vizi di costituzionalità sopra prospettati si evidenziano assai più nitidamente anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale nella materia *de qua*, la quale ha più volte affermato che lo Stato, nell'esercizio di tale competenza — al fine di dettare, su tutto il territorio nazionale, una disciplina unitaria ed omogenea che superi gli interessi locali e regionali — ha adottato una propria normativa, stabilendo «standard minimi di tutela» volti ad assicurare — come anche, di recente, si è ribadito — una tutela «adeguata e non riducibile dell'ambiente», «non derogabile dalle regioni» (da ultimo, Corte costituzionale sentenza n. 187 del 2011), neppure se a statuto speciale, o dalle province autonome (Corte costituzionale sentenza n. 234 del 2010).

In merito a tali aspetti si segnala, inoltre, che risulterebbe leso, altresì, il principio di legittimo affidamento dei soggetti proprietari degli impianti coinvolti dal predetto piano di dismissione che si vedrebbero investiti da una decisione unilaterale della regione, anche in spregio alle libertà economiche garantite dalla Costituzione e dall'Unione europea. È principio consolidato infatti che «l'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche [...]. La norma successiva non può, però, tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali» (Corte costituzionale, sentenza n. 124/2010 e n. 24/1999) e che le disposizioni legislative



«... non possono trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale ed indispensabile dello Stato di diritto ...» (Corte costituzionale, sentenza n. 349 del 1985);

Art. 11, comma 2 della legge della Regione Campania 18 febbraio 2013, n. 1:

c) l'art. 11 intitolato «Piani energetici solari comunali» comma 2 eccede la competenza della regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, e ciò per contrasto con la normativa statale di principio di cui le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 79/1999 che, nel disciplinare l'esercizio dell'attività di distribuzione di energia elettrica sul territorio nazionale, prevede la stessa sia esercitata in ciascun ambito comunale da soggetti assegnatari di apposita concessione rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico.

Pertanto, l'art. 11, comma 2, cit., deve ritenersi illegittimo nella misura in cui prevede un regime differente da quello individuato a livello statale per l'esercizio dell'attività di distribuzione.

Si segnala, inoltre, che il medesimo comma 2, presenta ulteriori profili di illegittimità nella misura in cui stabilisce che «(...) il costo all'utente del kWh [...] è ottenuto esclusivamente sulla base del costo di ammortamento degli impianti (per anni non inferiori a 25), del costo di gestione e del costo di manutenzione». La disposizione, infatti, eccede la competenza della regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, e ciò per contrasto con la normativa statale di principio di cui le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 79/1999 e delle disposizioni di cui alla legge n. 481/1995 - legge 14 novembre 1995, n. 481, recante «Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità».

Più in particolare, rileva la previsione di cui all'art. 2, comma 12, lettera e), della citata legge n. 481/1995, secondo cui l'Autorità «stabilisce e aggiorna, in relazione all'andamento del mercato, la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe di cui ai commi 17, 18 e 19, nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse il cui al comma 1 dell'art. 1, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo od onere improprio».

Ma vi è di più; infatti, le previsioni di cui all'art. 3, commi 10, 11 e 13, citato decreto legislativo n. 79/1999, stabiliscono che il costo del kWh deve essere determinato tenendo conto degli oneri generali afferenti al sistema elettrico ivi inclusi, tra gli altri, gli oneri concernenti le attività di ricerca e le attività necessarie allo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse. Tali oneri sono periodicamente aggiornati secondo le valutazioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Pertanto, è palese la violazione della normativa statale interposta nella misura in cui la disposizione regionale in esame non richiama, ai fini della determinazione del costo «all'utente del kWh», gli oneri di sistema. Inoltre, a ben vedere, la stessa previsione regionale lede le competenze dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas in materia di determinazione ed aggiornamento delle tariffe elettriche. Alla luce di quanto più sopra esposto e sulla scorta della giurisprudenza costituzionale richiamata, si ritiene che sussistano fondati motivi per proporre l'impugnazione delle disposizioni sopra indicate della legge Regione Campania n. 1/2013, ai sensi dell'art. 127, comma 1, Cost.

E sempre alla stregua di quanto sopra evidenziato si confida che codesta Ecc.ma Corte costituzionale vorrà dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni sopra indicate della legge della Regione Campania n. 1 del 18 febbraio 2013.

P. Q. M.

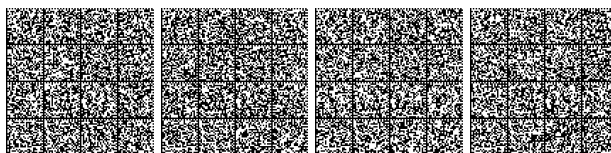
*Per i suesposti motivi si conclude perché gli articoli 4, 5 ed 11 comma 2, della legge n. 1/2013 della Regione Campania, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.*

*Si allega:*

- 1) estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2013;*
- 2) legge Regione Campania n. 1 del 18 febbraio 2013, pubblicata nel B.U.R. n. 12 del 25 febbraio 2013.*

Roma, 10 aprile 2013

*L'avvocato dello Stato: ELEFANTE*



## N. 4

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 29 aprile 2013*  
(della Provincia Autonoma di Bolzano)

**Responsabilità amministrativa e contabile - Giudizio di responsabilità per danno erariale - Decreto del Presidente della Corte dei conti, presso le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti di Bolzano in data 21 febbraio 2013, con il quale è stata disposta la trasmissione generalizzata di documenti contabili relativi alle spese riservate del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dei principi di autonomia costituzionale della Provincia autonoma, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata eccedenza dai poteri della magistratura contabile - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa della Provincia di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato, e per esso, al Procuratore della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano, di emanare il decreto impugnato e di annullare lo stesso - Istanza di sospensione.**

- Decreto della Procura regionale presso la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale di Bolzano del 21 febbraio 2013, n. 0000457-22/02/2013-PR\_BZ-U15-P.
- Costituzione, artt. 3, 97, 100, 103, 114, 116, 117, 118 e 119; Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, artt. 4, 8, 16, 52 e ss. e 69 e ss.

Ricorso della Provincia Autonoma di Bolzano, C.F. 00390090215, con sede in Piazza *Silvius* Magnago 1 - 39100 Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore*, Dr. Luis Durnwalder, rappresentata e difesa, giusta procura speciale del 15 aprile 2013, rep. n. 23647 (doc. 1), rogata dal Segretario Generale della Giunta Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano, nonché in virtù della deliberazione della Giunta provinciale dell'8 aprile 2013, n. 520 (doc. 2), dall'Avv. Prof. Carola Pagliarin, C.F. PGL CRL 72H62 F241R, del Foro di Padova, p.e.c. carola.pagliarin@ordineavvocatipadova.it, e dall'Avv. Luigi Manzi, C.F. MNZ LGU 34E15 H501Y, del Foro di Roma, elettivamente domiciliata presso lo studio legale di quest'ultimo via F. Confalonieri, n. 5, 00195, Roma, tel. 06.3215408 - 06.3214152, fax. 06.3211370, p.e.c. luigimanzi@ordineavvocatiroma.org, ricorrente;

Contro Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*;

Nonché contro:

Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Trentino Alto Adige, Bolzano, nella persona del Presidente della Sezione giurisdizionale, dott. Paolo Neri;

Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino Alto Adige Bolzano, nella persona del Procuratore regionale dott. Robert Schulmers;

Per la dichiarazione che non spetta allo Stato e, per esso, al Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano, disporre la generalizzata acquisizione dei documenti contabili relativi alle spese riservate del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, nonché per il conseguentemente annullamento del decreto di richiesta di documentazione emanato dalla Procura regionale presso la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale di Bolzano, datato 21 febbraio 2013, 0000457-22/02/2013-PR BZ-U15-P, ricevuto e protocollato dalla Provincia Autonoma di Bolzano in data 27 febbraio 2013, prot. n. 12.01.116303;

Per violazione delle attribuzioni e della sfera di autonomia della Provincia autonoma di Bolzano garantite dagli artt. 5, 114, 116, 117, 118, 119 della Costituzione e dagli artt. 4, 8, 16, 52, 69 dello Statuto Speciale della Regione Trentino Alto Adige, di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nonché per la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., e dei limiti posti alle attribuzioni della Corte dei conti dagli artt. 100 e 103 Cost.

## FATTO E DIRITTO

1. Con riferimento alla vertenza V2012/00402, il Pubblico Ministero presso la Procura regionale della Sezione giurisdizionale per la Regione Trentino Alto-Adige, sede di Bolzano, con decreto datato 21 febbraio 2013, 0000457-22/02/2013-PR BZ-U15-P, ricevuto e protocollato dalla Provincia Autonoma di Bolzano in data 27 febbraio 2013, prot.



n. 12.01.116303, rivolgeva alla Provincia autonoma di Bolzano una richiesta di documentazione volta ad ottenere la trasmissione «di copia autentica di tutti gli atti e documenti di spesa riferibili all'uso del fondo riservato del Presidente Durnwalder dal 19 ottobre 2012 ad oggi», oltre che «di copia autentica del registro eventualmente utilizzato per registrare da parte delle segretarie tutte le singole voci di spesa dal 19 ottobre 2012 ad oggi».

Veniva concesso, inizialmente, un termine di 15 giorni per ottemperare alla richiesta, poi prorogato di ulteriori 60 giorni.

È necessario evidenziare che detto provvedimento istruttorio fa seguito ad una precedente ed invasiva attività di indagine espletata dalla medesima Procura.

Invero, sempre nell'ambito della vertenza V2012/00402, la Procura regionale presso la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale di Bolzano, aveva già notificato agli uffici della Provincia autonoma di Bolzano in data 18 ottobre 2012, per mezzo della Guardia di Finanza Nucleo di Polizia Tributaria di Bolzano, il decreto di sequestro prot. n. 0128983/12.

Per mezzo del suddetto provvedimento, il Procuratore regionale disponeva «il sequestro in originale — previo eventuale accesso ed ispezione degli uffici, locali, magazzini od archivi nella disponibilità della Provincia autonoma di Bolzano, o di altra Amministrazione o di terzi contraenti (...) di tutta la documentazione giustificativa relativa alle spese riservate impegnate sul capitolo di spesa di pertinenza del Presidente provinciale» relative alle annualità comprese tra il 1994 sino ad oggi, nonché di tutti i «registri in cui sono state e vengono adottate le spese riservate del Presidente provinciale dal 1994 ad oggi».

Con ricorso n. 16/2012 la Provincia autonoma di Bolzano, impugnando detto provvedimento di sequestro, promuoveva innanzi a Codesta Ecc.ma Corte un giudizio per conflitto di attribuzioni tra Enti nel quale si rilevava come il provvedimento in quella sede impugnato facesse seguito, a sua volta, ad un precedente decreto di sequestro.

Attraverso quest'ultimo provvedimento, datato 10 ottobre 2012 e disposto dalla medesima Procura regionale con riferimento ad altra vertenza - rubricata al numero V2011/00394 -, si disponeva la sottoposizione a sequestro probatorio di numerosa documentazione tra cui quella afferente alle spese di rappresentanza ed alle c.d. spese riservate del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, relative all'anno 2011.

Ancora, nell'atto introduttivo del giudizio n. 16/2012, si evidenziava come il Procuratore regionale, nel motivare il decreto di sequestro del 18 ottobre 2012, avesse affermato l'idoneità dei riscontri documentali acquisiti per effetto del precedente sequestro del 10 ottobre 2012 ad integrare, a loro volta, un'autonoma notizia di danno erariale tale da imporre ulteriori accertamenti in ordine ai potenziali illeciti contabili commessi in relazione alla gestione delle spese riservate, anche per gli esercizi compresi tra il 1994 ed il 2012.

Avverso l'ulteriore provvedimento istruttorio protocollato in data 27 febbraio 2013, in quanto fondato sulle medesime finalità esplorative sulle quali poggiava il decreto di sequestro del 18 ottobre 2012, la Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, con provvedimento dell'8 aprile 2013, n. 520, deliberava di proporre ricorso per conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

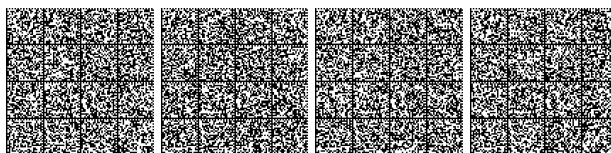
Anche con riferimento alla richiesta di documentazione del 27 febbraio 2013, la Giunta provinciale rilevava come il provvedimento istruttorio del Procuratore regionale non fosse suffragato da elementi concreti e specifici, ma, piuttosto, fosse diretto a realizzare un controllo globale in ordine ad un intero settore di attività del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano.

A conferma del carattere marcatamente esplorativo del provvedimento in questa sede impugnato, basti considerare che il Procuratore regionale, a sostegno dell'ulteriore richiesta documentale, adduce la circostanza che da alcune dichiarazioni del Presidente della Provincia autonoma, così come riportate dalla stampa, si potrebbe inferire il perdurante impiego delle risorse pubbliche stanziare nel capitolo relativo alle c.d. spese riservate «per scopi già ritenuti da questa Procura come illeciti o comunque non riconducibili alle funzioni istituzionali di Presidente provinciale» (doc. 3).

Pertanto, siffatto provvedimento — reiterando la condotta pregiudizievole assunta dalla Procura regionale con il decreto di sequestro oggetto del ricorso per conflitto di attribuzioni tra Enti n. 16/2012, sollevato innanzi a codesta ecc.ma Corte — risulta, dunque, gravemente lesivo delle prerogative costituzionali della ricorrente Provincia Autonoma di Bolzano, operando l'illegittima invasione e compressione delle attribuzioni provinciali sancite dalla Carta costituzionale e dallo Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige.

La menzionata richiesta documentale si configura, conseguentemente, illegittima e lesiva per i seguenti motivi.

2. Sulla idoneità della richiesta di documentazione del Procuratore regionale presso la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Trentino Alto Adige - Bolzano, 0000457-22/02/2013-PR\_BZ-U15- P, protocollato il 27 febbraio 2013, prot. n. 12.01.116303, a dare origine al conflitto di attribuzioni.



La lesione delle attribuzioni proprie delle Regioni, in generale, e, nel caso di specie, di una Provincia autonoma, generato dall'adozione, da parte della magistratura inquirente presso la Corte dei conti, di provvedimenti istruttori così invasivi — qual è il decreto impugnato — è un'ipotesi già nota a codesta ecc.ma Corte.

Sono numerosi, infatti, i conflitti intersoggettivi che hanno trovato la loro origine proprio in provvedimenti adottati dalle Procure regionali della Corte dei conti in quanto non sorretti da effettive esigenze istruttorie.

Infatti, nella giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte si annoverano molti casi in cui i provvedimenti, determinanti l'insorgere del conflitto, erano rappresentati da note con le quali la Procura richiedeva la trasmissione di una massiccia quantità di documenti.

Detta situazione si è verificata anche nel caso di specie laddove la Procura contabile, nell'ipotizzare che il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano abbia utilizzato, in maniera illegittima ed illecita, le risorse pubbliche stanziare sul capitolo di bilancio relativo alle spese riservate nel periodo immediatamente successivo al sequestro dell'ottobre 2012, ha ritenuto necessario disporre l'acquisizione — come si legge nell'impugnato provvedimento istruttorio — di tutta «la documentazione di spesa relativa al periodo che va dal 19 ottobre 2012 (data successiva la sequestro) al fine di integrare la contestazione del danno nel suo effettivo importo attuale».

Malgrado l'art. 74, del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 nonché l'art. 5, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 19, riconoscano al Procuratore regionale presso la Corte dei conti ampi poteri istruttori, per la vastità e la genericità dell'oggetto della richiesta di documentazione, oltre che per il fatto che essa rappresenta una reiterazione della lesione già posta in essere con il decreto di sequestro del 17 ottobre 2012, essa costituisce una menomazione dell'autonomia dell'amministrazione ricorrente.

Invero, come sopra evidenziato, il provvedimento meglio indicato in epigrafe, al quale la Provincia autonoma di Bolzano imputa una significativa e concreta lesione delle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, determina la sostanziale esposizione di un intero settore di attività della ricorrente medesima, in particolare della gestione delle spese riservate del Presidente della stessa Provincia autonoma di Bolzano, ad un controllo generalizzato della Procura regionale.

Anche la dottrina ha evidenziato come i poteri inquisitori attribuiti *ex lege* alla Procura contabile non possano in alcun modo «essere sviati ad una funzione generalizzata di controllo sulle amministrazioni pubbliche, non essendo riconoscibili al P.M. contabile funzioni di polizia finanziaria» (G. Sala, *L'attività istruttoria del procuratore contabile alla ricerca di regole tra (giusto) procedimento e (giusto) processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 2, 419).

Secondo quanto costantemente affermato da codesta ecc.ma Corte, anche in questo caso, pertanto, risultano pienamente integrati i presupposti necessari ai fini dell'instaurazione di un conflitto di attribuzioni, posto che «costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzioni qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che — anche se preparatorio o non definitivo — sia comunque diretto “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima”» (Corte cost., 16 dicembre 2011, n. 332).

In ciò risiede, peraltro, l'interesse a ricorrere della Provincia autonoma di Bolzano, la quale, in questa sede, intende tutelare il suo diritto «all'integrità delle attribuzioni ad essa costituzionalmente spettanti» (V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1978, 398; sul punto, e nel medesimo senso: G. Grasso, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, Milano, 2001; A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, IV edizione, Milano, 2004, 323; S. Grassi, *Conflitti costituzionali*, voce del Digesto delle discipline pubblicistiche, III, Torino, 1989, 373).

3. Illegittimità e lesività del provvedimento impugnato per violazione degli artt. 5, 97, 100, 103, 114, 116, 117, 118, 119 della Costituzione e degli artt. 4, 8, 16, 52 ss. e 69 ss dello Statuto speciale per la Regione Trentino Alto Adige, di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige».

Risulta di tutta evidenza l'ampiezza, oltre che l'arbitrarietà, del contenuto del provvedimento in questa sede avversato, concretizzando esso stesso uno strumento improprio ed inammissibile attraverso il quale la Procura regionale espleta, oltre che un'attività istruttoria meramente esplorativa, anche un controllo indiscriminato e globale in ordine ad alcune attività istituzionali della Provincia autonoma di Bolzano.

Molteplici disposizioni costituzionali, oltre che dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige, sono state violate nel caso di specie.

3.1. In primo luogo, risulta evidentemente frustrato l'ambito di autonomia che la nostra Carta costituzionale riserva ed assicura alla Provincia autonoma di Bolzano laddove, in via generale, sancisce il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali (art. 5 Cost.), in quanto enti dotati di un proprio statuto, oltre che di propri poteri e





funzioni (art. 114 Cost.) e, con riferimento alla peculiare posizione costituzionale della medesima, laddove riconosce forme e condizioni particolari di autonomia alla Regione Trentino Alto Adige, costituita dalle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 116 Cost.).

Il provvedimento istruttorio meglio indicato in epigrafe, ponendosi, peraltro, in linea di continuità rispetto al sequestro generalizzato compiuto in data 18 ottobre 2012, costituisce un vulnus concreto ed attuale alle suddette prerogative costituzionalmente tutelate in danno all'odierna ricorrente.

Infatti, se è vero che il Procuratore regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 5, comma 6, del decreto-legge n. 453/93, convertito in legge n. 19/1994, «può disporre: a) l'esibizione di documenti, nonché ispezioni ed accertamenti diretti presso le pubbliche amministrazioni e di terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico dei bilanci pubblici; b) il sequestro dei documenti», ciò non di meno, come codesta ecc.ma Corte costituzionale ha più volte precisato, il potere della Procura contabile «deve, tuttavia, e in ogni caso, essere ispirato ad un criterio di obiettività, di imparzialità e di neutralità, specie perché ha un fondamento di discrezionalità»: criterio che, nel caso di specie, non è stato affatto rispettato (Corte cost., 9 marzo 1989, n. 104; id., 27 luglio 2005, n. 337).

Nel caso *de quo*, il potere spettante alla Procura regionale della Corte dei conti, in quanto esercitato nei termini sopra indicati, si è tradotto ed estrinsecato in una vera e propria attività di controllo che non compete alla magistratura contabile, secondo gli artt. 100 e 103 Cost.

In altre parole, per le modalità con le quali è stato emanato e per l'oggetto — così esteso — che caratterizzano il provvedimento istruttorio sopra citato, i poteri istruttori hanno travalicato il limite delle attribuzioni proprie della stessa magistratura contabile, entrando in collisione con la sfera di autonomia dell'Ente ricorrente.

La Procura regionale della Corte dei conti, esorbitando dai limiti delle proprie competenze, ha di fatto inteso introdurre una abnorme forma di controllo sugli atti della Provincia autonoma di Bolzano, non prevista dalla Costituzione e, anzi, tale da comprimere l'autonomia e le competenze provinciali.

In particolare, tale iniziativa lede l'autonomia organizzativa della Regione la quale, senza dubbio, si esprime anche attraverso la scelta di assicurare l'espletamento delle finalità e dei compiti propri dell'amministrazione provinciale, nonché la valorizzazione dell'immagine istituzionale della Provincia stessa, per mezzo dello stanziamento in bilancio di somme destinate alla copertura di spese di rappresentanza e riservate.

Come codesta ecc.ma Corte ha più volte affermato, «nell'ambito dei poteri di promovimento dei giudizi di responsabilità per danno erariale nei confronti dei funzionari pubblici, il Procuratore della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, “può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative”, anche dopo che questi ultimi atti siano stati sottoposti all'esame degli organi di controllo».

Tuttavia, si è anche precisato che «l'ampio potere che il Procuratore ha in questo campo deve essere esercitato in presenza di fatti o di notizie che facciano presumere comportamenti di pubblici funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale e deve essere diretto ad acquisire atti o documenti precisamente individuabili, di modo che l'attività del Procuratore cui tali richieste ineriscono non possa essere considerata come un'impropria attività di controllo generalizzata e permanente» (Corte cost., 31 marzo 1995, n. 100).

Senza voler ulteriormente esporre a codesta ecc.ma Corte analoghe, e certamente già note, pronunce, sia sufficiente in questa sede ribadire come il Procuratore della Corte dei conti, nella promozione dei giudizi, deve attenersi all'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, in quanto quest'ultimo rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio, da parte dei pubblici dipendenti, delle funzioni amministrative e contabili, e cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali.

Escluso che il Procuratore presso la Corte dei conti possa effettuare un controllo diretto ad accertare se i provvedimenti delle autorità amministrative siano stati emanati con l'osservanza delle leggi e con il rispetto dei criteri della buona e regolare amministrazione, egli deve limitarsi a vigilare per l'osservanza delle leggi, per la tutela cioè dello Stato ordinamento e per la repressione dei danni erariali conseguenti ad illeciti amministrativi.

La legge, dunque, non attribuisce al Procuratore il più ampio potere di svolgere indagini secondo il suo mero arbitrio, in un ampio settore dell'amministrazione senza che, secondo le circostanze, sia presumibile la commissione di illeciti produttivi di danni, non essendo sufficiente che tale attività si fondi su semplici ipotesi o congetture (sul punto, Corte cost., 9 marzo 1989, n. 104; nel medesimo senso: id., 27 luglio 2005, n. 337).

3.2. In secondo luogo, la contestata iniziativa della Procura regionale della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale di Bolzano, risulta realizzata in violazione della sfera di autonomia costituzionalmente riservata alla ricorrente anche sotto altro profilo.



L'adozione del provvedimento istruttorio in questa sede impugnato muove da un giudizio globalmente negativo, presupposto dalla Procura, in ordine all'esercizio della potestà legislativa, per come essa è stata in concreto discrezionalmente espletata dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Dalla mera lettura della motivazione che sorregge il provvedimento impugnato, si intuisce che la Procura, nel riconoscere come legittimo solamente un certo modello di gestione e rendicontazione dell'attività di spesa, guardi con sospetto la speciale legislazione adottata dalla Provincia stessa, presumendo, pur in mancanza di dati concreti ed oggettivi in tal senso, l'illegittimità e l'illiceità delle condotte poste in essere, in ogni caso, nell'osservanza della predetta legislazione speciale.

Un tal modo di procedere si traduce nella violazione degli artt. 116 e 117 della Costituzione, in relazione alla potestà legislativa riconosciuta alle Regioni ed alle particolari forme di autonomia, anche legislativa, riconosciute alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome.

Inoltre, il *modus operandi* della Procura lede altresì alcune specifiche disposizioni dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige.

Trattasi, precisamente, dell'art. 4, comma 1, lett. a), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige», in quanto stabilisce che «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali» spetta alla Regione la potestà legislativa primaria relativamente all'«ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto», e dell'art. 8, comma 1, lett. a), del d.P.R. cit., il quale riconosce alle Province, nei limiti sanciti dall'art. 4 già riportato, la potestà legislativa in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto».

Nell'esercizio della potestà legislativa suddetta, la Provincia autonoma di Bolzano ha provveduto ad esplicitare la propria autonomia organizzativa, nella quale devono ricomprendersi anche i profili più squisitamente contabili e finanziari inerenti all'ordinamento ed al funzionamento degli uffici provinciali.

Anche in questa sede, pertanto, come già evidenziato nel ricorso introduttivo del giudizio n. 16/2012, risulta opportuno un breve excursus in ordine alla disciplina relativa alla gestione ed alla rendicontazione delle spese di rappresentanza e riservate adottata dall'Ente ricorrente.

Essa è contenuta in alcune leggi adottate dalla Provincia autonoma di Bolzano, espressione della potestà legislativa riconosciuta, peraltro, dallo Statuto speciale, contenuto nel d.P.R. n. 670/1972, come sopra ricordato.

Precisamente, la legge provinciale 17 agosto 1989, n. 6, recante «Disposizioni finanziarie assunte in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia per l'anno finanziario 1989», all'art. 5, rubricato «Attività di rappresentanza», così dispone: «La Giunta provinciale, il Presidente e i componenti della Giunta provinciale possono assumere spese di rappresentanza connesse alle funzioni da esse esercitate, secondo i criteri e le modalità stabiliti dalla Giunta provinciale con propria deliberazione».

In senso analogo, l'art. 2 della legge provinciale 11 agosto 1994, n. 6, dedicato alle «Spese riservate degli amministratori», stabilisce che «Al Presidente ed ai membri della Giunta provinciale sono riconosciute spese riservate, connesse con l'esercizio della funzione, nei limiti d'importo stabiliti annualmente con legge finanziaria».

Quanto alle modalità di esecuzione e di rendicontazione, peraltro delle sole spese di rappresentanza, la delibera del 4 maggio 2009, n. 1257, dedicata alle «Attività di rappresentanza e relazioni istituzionali. Criteri e modalità di effettuazione delle spese», dopo aver stabilito che «costituisce attività di rappresentanza quella destinata a mantenere ed incrementare l'immagine ed il prestigio istituzionale dell'ente verso l'esterno», individua le spese ammissibili.

Tra queste, vengono menzionate: le «spese di rappresentanza rilevanti a livello pubblico e/o che avvengono in occasione di festività, ricorrenze o altre manifestazioni atte ad incrementare il prestigio delle istituzioni provinciali, come per esempio le spese finalizzate ad offrire ospitalità in occasione di cerimonie, conferenze, riunioni ed incontri, i doni ed altre espressioni di rappresentanza, premi di rappresentanza quali coppe, targhe, medaglie ecc., l'invio di note, telegrammi e messaggi di cordoglio, di felicitazione, di auguri e simili, connessi con l'esercizio delle rispettive funzioni, ma non collocabili negli ordinari ed impersonali rapporti dell'Amministrazione; spese per relazioni istituzionali, a favore di personalità o comunque soggetti qualificati, sostenute in occasioni particolari», quali «le spese per ospitalità, se avvengono in occasione di visite ufficiali ed udienze pubbliche dei componenti della giunta, ricorrenze, onoranze alla memoria, festività, inaugurazioni di opere pubbliche, altre manifestazioni atte ad incrementare il prestigio delle istituzioni provinciali; spese per prodotti tipici o caratteristici altoatesini, artigianato e arte locale ed altre espressioni, omaggi, riproduzioni fotografiche, oggetti simbolici: spese per onoranze funebri relative a dipendenti deceduti in attività di servizio o in attività extra-lavorative di natura sociale; spese per segni di riconoscimento a favore di dipendenti che si sono distinti in attività extra-lavorative; tutte le spese necessarie per le relazioni a livello istituzionale (es: vitto ed



alloggio per gli ospiti, banchetti di ricevimento, servizio di traduzione. omaggi, ecc. ecc.); le spese necessarie e connesse all'organizzazione di e/o la partecipazione ad eventi, mostre, convegni, seminari, congressi, conferenze ed altre manifestazioni similari; sono tra le altre comprese le spese per l'ospitalità ed il cerimoniale, la stampa di inviti e programmi, public relation, la promozione e la pubblicità degli eventi, i costi di iscrizione omaggi e prodotti locali; elargizioni di modesta entità in occasione di eventi ed iniziative promosse da terzi in ambito di competenza del membro di giunta».

La delibera richiamata stabilisce, inoltre, come le spese suddette debbano risultare da «regolare documentazione giustificativa ovvero fatture, ricevute e scontrini fiscali, note spese o documentazione analoga».

Precisa altresì che: «possono essere effettuati rimborsi per spese sostenute ed anticipate con fondi propri»; «possono essere effettuati acquisti preventivi e cumulativi di beni»; «a corredo di ciascun documento di spesa va fornita una breve descrizione della circostanza in occasione della quale la spesa è stata sostenuta»; «per gli acquisti preventivi va allegata la dichiarazione di utilizzo dei beni nel rispetto dei criteri qui previsti»; «i pagamenti possono essere effettuati anche tramite conto corrente ai sensi dell'art. 54-bis della legge provinciale n. 1 del 29 gennaio 2002»; i pagamenti, inoltre, possono «essere effettuati tramite carte di credito, carte di debito (bancomat), carte di pagamento, carte prepagate e tramite servizi bancari via internet».

Da ultimo, la legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1, recante «Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia autonoma di Bolzano», all'art. 49, comma 5, dopo aver descritto le modalità ordinarie attraverso le quali si snoda il procedimento di erogazione della spesa, stabilisce che «con legge provinciale possono essere previste modalità diverse di pagamento». Ed è proprio con riferimento alle spese riservate che la Provincia autonoma di Bolzano si è avvalsa di modalità di gestione e di rendicontazione derogatorie rispetto alla disciplina ordinaria.

Vista la disciplina in materia, risulta evidente come il provvedimento impugnato, più che dettato da reali esigenze istruttorie, sia lo strumento attraverso cui la Procura regionale presso la Corte dei conti di Bolzano intende perseverare nell'espletamento di una forma di controllo globale, surrettiziamente intrapresa già attraverso il decreto di sequestro del 17 ottobre 2012, in ordine alla gestione delle spese di rappresentanza e riservate, istituite e disciplinate *ex lege*. E ciò ritenendo che sia necessario — in via del tutto erronea ed illegittima — supplire all'omessa previsione, da parte della medesima disciplina provinciale, di una qualunque forma di controllo e rendicontazione.

3.3. Ancora, il provvedimento in questa sede impugnato risulta in contrasto con l'art. 118 della Costituzione, sancendo una illegittima compressione anche delle funzioni amministrative della Provincia autonoma di Bolzano.

In ordine a questo specifico profilo, peraltro, viene in rilievo un ulteriore parametro costituzionale violato, rappresentato dall'art. 16 dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige.

La disposizione da ultimo richiamata, infatti, stabilisce che «nelle materie e nei limiti entro cui la Regione o la Provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato, sono esercitate rispettivamente dalla Regione e dalla Provincia».

Il provvedimento in questa sede impugnato, pertanto, dà luogo ad un vero eccesso di potere giurisdizionale, in quanto inteso a realizzare, in realtà, un generalizzato controllo a posteriori non previsto dalla Costituzione anche in ordine alla potestà amministrativa espletata dalla Provincia autonoma di Bolzano e, in particolare, in ordine alle funzioni amministrative, svolte dal suo Presidente, che abbiano dato luogo ad una spesa avente la propria copertura finanziaria nell'ambito del capitolo di bilancio dedicato alle c.d. «spese riservate».

Poiché — lo si ribadisce — la documentazione di cui la Procura regionale presso la Corte dei conti di Bolzano ha ottenuto la disponibilità non risulta avere uno specifico e reale collegamento con una condotta illegittima ed illecita, l'iniziativa intrapresa dalla Procura regionale medesima deve essere ricondotta ad un modello di attività non giurisdizionale, ma di controllo.

La ricorrente, pertanto, pur certamente non contestando la soggezione degli amministratori della Provincia autonoma al giudizio di responsabilità amministrativa spettante alla Corte dei conti, lamenta che, attraverso il decreto in questione, la Procura regionale non perseguirebbe illeciti in relazione ad ipotesi specifiche e concrete, ma intenderebbe procedere ad un'indebita revisione dell'attività amministrativa posta in essere dal Presidente della Provincia medesima.

Lo Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige, all'art. 52, in particolare, definisce la posizione istituzionale svolta dal Presidente della Provincia, attribuendo a quest'ultimo, oltre che la competenza all'adozione di «provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sicurezza ed igiene pubblica» ed alla «ripartizione degli affari fra i singoli assessori», la rappresentanza dell'Ente medesimo.

Ed è proprio in ordine alle funzioni amministrative adempiute nell'espletamento del suddetto ruolo istituzionale che viene in rilievo la gestione delle risorse afferenti al fondo delle spese riservate, oggetto dell'indiscriminato controllo che la Procura regionale presso la Corte dei conti di Bolzano intende realizzare.



Per altro verso, il provvedimento adottato dalla Procura regionale, ed in questa sede impugnato, si pone in contrasto anche con l'art. 97 della Costituzione, poiché, in quanto espressione di un controllo generalizzato, successivo ed ultroneo rispetto alle operazioni di rendicontazione già espletate all'interno dell'amministrazione provinciale, si pone in contrasto con il principio del buon andamento.

3.4. Del tutto evidente appare il grave vulnus arrecato all'autonomia provinciale anche sotto il profilo della patente violazione del principio di autonomia finanziaria consacrato dall'art. 119 Cost., oltre che dagli artt. 69 ss. dello Statuto speciale per la Regione Trentino Alto Adige, di cui al d.P.R. n. 670/1972, in ordine alla finanza della Regione e delle Province.

In particolare, in questo senso, appare necessario considerare l'art. 83 dello Statuto speciale, il quale stabilisce che le Province — oltre che, ovviamente, la Regione ed i Comuni — «hanno un proprio bilancio per l'esercizio finanziario che coincide con l'anno solare», bilancio che viene approvato con legge provinciale ai sensi del successivo art. 84.

Il provvedimento istruttorio adottato dalla Procura regionale appare, pertanto, strumentale rispetto alla contestazione dell'autonomia di spesa della Provincia autonoma di Bolzano e delle scelte di allocuzione delle risorse da essa compiute, con particolare riferimento allo stanziamento annuale, in appositi capitoli di bilancio, di somme destinate al sostenimento delle spese di rappresentanza e riservate.

La Procura regionale, in altre parole, disponendo l'acquisizione di tutta la documentazione attestante il prelevamento e l'impiego delle risorse provenienti da un'intera voce di bilancio — quella concernente le somme stanziare per la copertura delle spese riservate del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano —, lede e comprime anche l'autonomia di spesa attribuita alla ricorrente, arrogandosi una funzione di controllo, globale e successivo, estranea alle funzioni che la Costituzione, agli artt. 100 e 103, le attribuisce.

4. In ordine alla sospensione del provvedimento istruttorio 0000457-22/02/2013-PR\_BZ-U15-P, protocollato il 27 febbraio 2013, n. 12.01.116303, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

La ricorrente Provincia autonoma di Bolzano chiede, infine, che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia sospendere l'efficacia del provvedimento impugnato.

Quanto al presupposto del *fumus boni juris*, sia sufficiente in questa sede richiamare tutti i motivi di ricorso diffusamente enunciati *supra*. In ogni caso, si osserva che la menomazione delle competenze provinciali accertabili è così macroscopica da essere sufficiente un sommario esame della questione al fine del loro accertamento.

Quanto al secondo presupposto — il *periculum in mora* —, basti sottolineare che il provvedimento in questa sede avverso non solo nuoce grandemente all'immagine della Provincia autonoma di Bolzano, ma inasprisce altresì il *vulnus* originariamente inferto con il decreto di sequestro del 17 ottobre 2012, allarga ulteriormente l'oggetto — già sterminato — dell'improprio controllo di fatto esercitato e costituisce, infine, un grave ostacolo per la funzionalità di numerosi uffici.

*P.Q.M.*

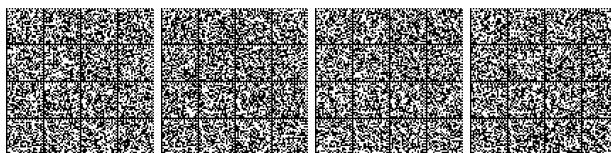
*Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale, previa sospensione dell'efficacia della richiesta di documentazione 0000457-22/02/2013-PR\_BZ-U15-P, ricevuto e protocollato in data 27 febbraio 2013, n. 12.01.116303, voglia dichiarare che non spetta allo Stato e, per esso, al Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano, disporre la trasmissione generalizzata dei documenti contabili relativi alle spese riservate del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano e, per l'effetto, annullare l'atto impugnato nella sua interezza per violazione delle disposizioni costituzionali e statutarie citate in atti.*

Si allegano:

1. procura speciale del 15 aprile 2013, rep. n. 23647, rogata dal Segretario Generale della Giunta Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano;
2. deliberazione della Giunta provinciale dell'8 aprile 2013, n. 520;
3. richiesta di documentazione datata 21 febbraio 2013, 0000457- 22/02/2013-PR\_BZ-U15-P, ricevuta e protocollata dagli uffici della Provincia autonoma di Bolzano in data 27 febbraio 2013, prot. n. 12.01.116303.

Padova- Roma, 18 aprile 2013

*Avv. prof. PAGLIARIN – avv. MANZI*



## N. 94

Ordinanza del 30 gennaio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Azzurra Betting S.r.l. ed altri contro Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e A.S.S.I.

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6969 del 2012, proposto da Soc Azzurra Betting S.r.l. ed Altri, Soc Agenziaippica di Mosti Cinzia & C Snc, Soc Agenzia Ippica Mosti S.r.l., Soc Gait S.r.l., Soc Gioco Snc di Giornelli P & Conti F, Soc Queen Bet S.r.l., Soc Perugia Giochi S.r.l., Soc Agenzia Ippica dello Stretto di Rigano Paolo & C Snc, Soc Aquila S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutte rappresentate e difese, dall'avv. Fabio Lorenzoni, presso il cui studio sono elettivamente domiciliate in Roma, via del Viminale n. 43, contro:

Ministero dell'Economia e delle Finanze - Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, in persona del rappresentante legale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domicilia per legge in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali e ASSI, in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:

dei provvedimenti dell'a.a.m.s. prott. 2012/27169/giochi/sco/conc. 441, 2012/27169/giochi/sco/conc. 1159, 2012/27169/giochi/sco/conc. 80, 2012/27169/giochi/sco/conc. 439, 2012/27169/giochi/sco/conc. 1576, 2012/27169/giochi/sco/conc. 329, 2012/27169/giochi/sco/conc. 1574, 2012/27169/giochi/sco/conc. 1475, 2012/27169/giochi/sco/conc. 1272, 2012/27169/giochi/sco/conc. 360, 2012/27169/giochi/sco/conc. 122, di richiesta di versamento dei minimi garantiti per gli anni 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011;

di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio dell'A.A.M.S. e i documenti depositati;

Vista l'ordinanza 27 settembre 2012 n. 3445;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2012 il dott. Stefano Toschei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, c.p.a.;

1. Le società ricorrenti, titolari di concessioni c.d. storiche (vale a dire le concessioni rilasciate ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998) per la raccolta di scommesse ippiche (meglio indicate in epigrafe), hanno impugnato i provvedimenti, adottati da AAMS e riferiti alle concessioni delle quali sono titolari, aventi ad oggetto le ingiunzioni, di pagamento di integrazione dei c.d. minimi garantiti.



La vicenda é nota e può sintetizzarsi nei seguenti termini:

A) a partire dall'anno 2005 "il mercato delle scommesse ippiche ha subito un costante e drastico calo dei volumi di raccolta su base nazionale, a causa del rilevante incremento delle possibilità e modalità di gioco introdotte da AAMS sia nel campo dell'ippica sia in quello degli altri sport e dei giochi in genere" (così, testualmente, a pag. 5 del ricorso introduttivo). Come é noto, nell'anno 2006 il mercato del gioco stato rivoluzionato dall'apertura del canale della raccolta del gioco a distanza, sia per le scommesse su base ippica che per quelle sportive, perché in forza del decreto legge n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, sono stati indetti bandi di gara (c.d. "gare Bersani") per l'assegnazione di nuove concessioni, con conseguente aumento esponenziale dei concessionari della raccolta del gioco;

B) la nuova disciplina ha significativamente inciso sul mercato, determinando una notevole diminuzione delle entrate per i concessionari storici, pur permanendo invariate le condizioni di cui alla convenzione di concessione dagli stessi sottoscritta;

C) tale situazione ha indotto il legislatore a prevedere l'adozione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'art. 38, comma 4, lettera 1), del decreto legge n. 223 del 2006;

D) la mancata adozione di tali misure di salvaguardia ha inizialmente indotto l'Amministrazione dei monopoli (d'ora in poi, per brevità AAMS) a sospendere il versamento delle somme relative all'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2009, perché il giudice amministrativo (*cf.*, tra le tante, T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, 28 luglio 2009, n. 7641 e 9 luglio 2009 n. 6521) ha ribadito, in più di un'occasione che i provvedimenti di riscossione delle somme dovute a titolo di minimi garantiti non possono essere adottati prima della definizione delle misure di salvaguardia;

E) sebbene il quadro normativo sia rimasto invariato, AAMS, con le determinazioni dirigenziali impugnate con il ricorso in esame, ha nuovamente ingiunto il versamento dei minimi garantiti dovuti per gli anni dal 2006 al 2010, motivando tale richiesta con la considerazione che «non è possibile individuare, allo stato, misure di salvaguardia ulteriori rispetto a quelle già individuate secondo i criteri delle procedure selettive indette nel corso del 2006»;

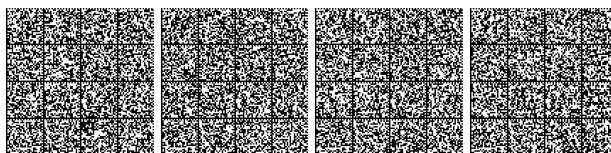
2. Successivamente rispetto ai fatti suesposti accaduto che la legge 26 aprile 2012 n. 44, ha convertito il decreto legge 2 marzo 2012 n. 16, il quale all'art. 10, comma 5, dispone testualmente che, "al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze -Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico-ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12, del decreto del Presidente della Repubblica 8. aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fidejussorie. Conseguentemente, all'art. 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) è soppressa»;

Gli atti qui impugnati, attraverso i quali viene richiesto il pagamento delle somme a titolo di c.d. minimo garantito ricalcolate in base alle nuove disposizioni legislative, sono tacciati di illegittimità dalle ricorrenti.

Con ordinanza n. 3445 del 27 settembre 2012, è stata accolta l'istanza cautelare proposta con il gravame.

3. La difesa erariale ha rilevato che la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto legge n. 16 del 2012 non è lesiva di interessi delle ricorrenti, né limitativa della tutela giurisdizionale, perché definisce la problematica in questione, stabilendo una misura economica delle somme dovute e non versate (che, in base alla giurisprudenza del giudice amministrativo, non potevano essere richieste prima della individuazione delle c.d. misure di salvaguardia) e abrogando la disposizione fonte delle c.d. misure di salvaguardia, in linea con principi enunciati nella sentenza della Corte di Giustizia del 16 febbraio 2012 medio tempore depositata.

In particolare la difesa dell'AAMS richiama il punto 57 della predetta sentenza della Corte di Giustizia, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «tutti i potenziali offerenti dispongano di uguali opportunità, ed implica dunque che costoro siano assoggettati alle medesime condizioni. Ciò vale a maggior ragione in una situazione quale quella in esame nei procedimenti principali, in cui una violazione del diritto dell'Unione da parte dell'autorità aggiudicatrice interessata ha già avuto come conseguenza una disparità di trattamento in danno di alcuni operatori», ed il punto 59 della medesima sentenza, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «ragioni di natura economica - come l'obiettivo di garantire agli operatori aggiudicatari di concessioni dopo la gara del 1999 la continuità, la stabilità finanziaria o una giusta remunerazione degli investimenti realizzati - non possono essere riconosciute quali motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una restrizione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (sentenza. Commissione/Italia, cit., punto 35 e la giurisprudenza ivi citata, nonché sentenza dell'11 marzo 2010, Attanasio Group, C384/08, Racc. pag. I-2055, punti 53-56)».



5. Il ricorso è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 5 dicembre 2012.

6. Il ricorso, come detto, ha ad oggetto le determinazioni . dirigenziali in data 15 giugno 2012 con le quali AAMS ha richiesto alle ricorrenti il pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi annui garantiti ricalcolate con una riduzione del 5% ai sensi della predetta disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, il Collegio osserva, in primo luogo, che i provvedimenti impugnati non costituiscono una mera proposta transattiva, bensì sono chiaramente preordinati e finalizzati, in sostituzione di quelli in precedenza adottati (e sovente sospesi dalla Sezione), al recupero delle somme ancora dovute dai concessionari. Posta tale premessa, è necessario altresì evidenziare che la riduzione equitativa prevista dell'art. 10, comma 5, del decreto legge n. 16 del 2012, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall'altro, ha comportato l'abrogazione espressa dell'art. 38, comma 4, la lettera D, del decreto legge n. 223 del 2006. In altri termini, il Collegio condivide la tesi (su cui si fondano le nuove richieste di pagamento formulata da AAMS), secondo la quale - a fronte della mancata definizione in via amministrativa delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, la lettera l), del decreto legge n. 223 del 2006 e delle numerose controversie insorte a seguito delle richieste di pagamento dei minimi garantiti formulate da AAMS all'inizio del 2012 nonostante la mancata definizione in via amministrativa delle predette misure di salvaguardia - il legislatore è intervenuto con una legge-provvedimento (l'art. 10, comma 5, del decreto legge n. 16 del 2012) destinata ad incidere sulle controversie pendenti, abrogando il meccanismo di salvaguardia previsto dall'art. 38, comma 4, la lettera l), del decreto legge n. 223 del 2006 e sostituendo tale meccanismo con un diverso meccanismo, costituito essenzialmente da una riduzione, predeterminata per legge in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute dai concessionari a titolo di minimi garantiti.

Orbene, sebbene il legislatore abbia manifestato la volontà di tener conto della peculiare posizione dei concessionari storici introducendo il diverso meccanismo costituito dalla riduzione, in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 10, comma 5, decreto legge n. 16 del 2012 che il Collegio intende sollevare, d'ufficio, nei termini di seguito indicati.

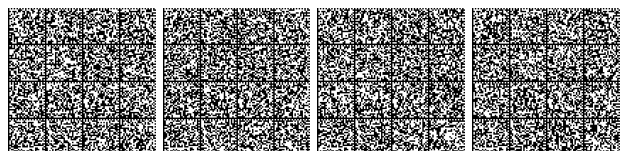
7. Anzitutto, in punto di rilevanza della questione, occorre ribadire che l'art. 10, comma 5, del decreto legge n. 16 del 2012, ha abrogato la disposizione dell'art. 38, comma 4, del decreto legge n. 223 del 2006, che aveva introdotto - in favore dei concessionari storici (ivi compresa l'odierna parte ricorrente), in quanto tenute al pagamento dei minimi garantiti - l'obbligo di definire in via amministrativa misure di salvaguardia volte a garantire l'equilibrio economico di tali soggetti ed ha previsto a tutela di costoro soltanto la possibilità di ottenere una riduzione, peraltro non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti.

Infatti questa stessa Sezione nella sentenza 7 novembre 2011 n. 8520 ha ribadito che “la disposizione dell'art. 38, comma 4, lettera 1), della legge n. 223 del 2006 è stata introdotta a garanzia dei concessionari storici, essendo l'obbligo di definire le modalità di salvaguardia di tali soggetti finalizzato «a consentire il riequilibrio delle obbligazioni consacrate nelle concessioni per la raccolta di scommesse ippiche già rilasciate, in ragione del mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto legge “Bersani”, che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività”, ed ha evidenziato, nel contempo, come l'introduzione dell'obbligo di definire tali modalità di salvaguardia rendesse “inapplicabile il contenuto del decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 che aveva stabilito, sotto la vigenza della precedente normativa, il metodo di calcolo per individuare il c.d. minimo garantito”.

Risulta, quindi, evidente che, per effetto dell'abrogazione della disposizione dell'art. 38, comma 4, del decreto legge n. 223 del 2006, la ricorrente non possa più beneficiare delle modalità di salvaguardia previste da tale disposizione.

8. Passando ora al profilo della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio preliminarmente rammenta che (come rilevato da questa stessa Sezione nella recente ordinanza 26 luglio 2012 n. 685) la questione della compatibilità costituzionale delle c.d. leggi-provvedimento (e cioè di quegli atti formalmente legislativi che tengono luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispongono, in concreto, su casi e rapporti specifici) è ormai definitivamente risolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dei Giudici amministrativi con l'affermazione di principi ormai consolidati; In particolare:

A) la Consulta ha riconosciuto l'ammissibilità di tali atti normativi in base al rilievo dell'insussistenza di una “riserva di amministrazione”, ossia evidenziando che la Costituzione non garantisce ai pubblici poteri l'esclusività delle pertinenti attribuzioni gestorie e non configura per il legislatore limiti diversi da quelli (formali) dell'osservanza del procedimento di formazione delle leggi, omettendo di prescrivere il contenuto sostanziale ed i caratteri essenziali dei precetti legislativi (*ex multis*, sentenza n. 347 del 1995);



B) una volta ammessa la compatibilità delle leggi in sostituzione di provvedimento con il vigente assetto costituzionale, la prevalente giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 marzo 2012 n. 1349) ritiene che, a fronte di una legge-provvedimento, i diritti di difesa del soggetto leso non vengano ablati, ma si trasferiscano dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale. Il corollario di tale ricostruzione dogmatica dell'assetto della tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è, dunque, la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo anche più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, e ciò in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi;

C) con particolare riferimento al rapporto tra la legge-provvedimento di approvazione di un provvedimento amministrativo già adottato e la pendenza di un procedimento, giurisdizionale avente ad oggetto tale provvedimento, merita di essere condivisa la tesi (T.A.R. Puglia Bari, Sez. I, 19 aprile 2006 n. 1362) secondo la quale: a) la mera pendenza di un ricorso non impedisce l'approvazione della legge-provvedimento, in quanto, diversamente opinando, si finirebbe con l'ammettere un vulnus delle prerogative delle assemblee legislative, mediante l'introduzione di un inammissibile nuovo limite, non codificato, all'esercizio della relativa funzione; b) solo la formazione del giudicato può paralizzare un intervento legislativo contrastante con il dictum giurisdizionale, in modo da evitare (in coerenza con l'assetto dei poteri delineato dalla Costituzione) l'irrimediabile sacrificio delle garanzie di tutela giurisdizione; c) la pendenza di un ricorso avente ad oggetto proprio il provvedimento amministrativo da approvare con la legge non si rivela, comunque, del tutto indifferente ai fini del corretto esercizio della funzione legislativa, proprio perché l'eventuale e comprovata esclusiva finalizzazione della legge alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale (ed alla conseguente privazione della stessa possibilità di tutela giurisdizionale per l'interessato) costituirebbe un indice sintomatico dell'irragionevolezza della legge-provvedimento.

9. Tenuto conto di quanto precede, nonché del fatto che - secondo quanto affermato non solo da questa stessa Sezione nella già richiamata sentenza 7 novembre 2011 n. 8520 e nelle ulteriori sentenze 28 luglio 2009 n. 7632 e 7 luglio 2009 n. 6520, ma anche dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato (ordinanza 31 agosto 2011 n. 3849) - i provvedimenti di riscossione di somme per il raggiungimento dei minimi garantiti richiedevano la previa definizione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'art. 38, comma 4, lettera D, del decreto legge n. 223 del 2006, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto legge n. 16 del 2012 per contrasto con il generale principio di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione (*cf.*, *ex multis*, Corte Cost. 9 marzo 2012 n. 53), con i principi in materia di tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti dell'amministrazione, sanciti dagli articoli 24, comma 1, 103, comma 1, e 113 della Costituzione, con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97), nonché, infine, con il principio del giusto processo (art. 111 e art. 6 della CEDU, in rapporto all'art. 117, comma 1, Cost.) - alla luce delle seguenti considerazioni:

A) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto legge n. 16 del 2012 appare illogica ed irrazionale, perché il Legislatore - nel sostituire ad un meccanismo flessibile, come quello indicato dall'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto legge n. 223 del 2006 (che affidava alla stessa amministrazione il compito di individuare le concrete misure di salvaguardia per i concessionari storici, senza fissare tetti massimi, ma dando per scontata l'esigenza di parametrare le misure all'andamento del mercato delle scommesse, in modo da impedire che il pagamento dei minimi garantiti, in presenza di una maggiore concorrenza nel mercato, dovuta all'ingresso di nuovi concessionari, potesse pregiudicare l'equilibrio economico dei concessionari storici) con un meccanismo che consente solo una riduzione forfettaria, fino ad un massimo del 5%, dei minimi garantiti dovuti in base al "vecchio" decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 - ha agito al (dichiarato) fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa mediante la definizione stragiudiziale di ogni controversia pendente, ma non ha considerato che la predetta riduzione forfettaria non appare adeguata per garantire l'equilibrio economico dei concessionari storici. È ad esempio innegabile che al "mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38, del decreto legge "Bersani" che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività" (evidenziato nella già richiamata sentenza 7 novembre 2011 n. 8520), si siano, nel tempo, aggiunti gli effetti del «mercato parallelo» gestito dai c.d. CTD (centri trasmissione dati), ossia gli effetti della presenza nel mercato italiano delle scommesse di operatori economici di altri stati membri che agiscono attraverso i predetti CTD, in assenza di concessione, nell'esercizio delle libertà di stabilimento e prestazione dei servizi transfrontalieri, garantite dagli articoli 49 e ss. e 29 e ss. TFUE (si veda al riguardo la sentenza della Corte di Giustizia Costa-Cifone del 16 febbraio 2012, emessa nelle cause riunite G-72/10 e G-77/10). La misura stabilita direttamente dal legislatore, pertanto, appare del tutto slegata dalla realtà fattuale, tanto che nemmeno dagli atti parlamentari è possibile capire quale tipo di istruttoria sia stata compiuta. E ciò, anche volendo considerare la necessità per lo Stato italiano (richiamata dalla difesa erariale) di adeguarsi ai principi





di parità di trattamento e di tutela della concorrenza, sanciti, in materia, dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Si tratta, infatti, di principi, almeno in astratto, pienamente compatibili con la riduzione ad equità delle condizioni delle convenzioni accessive alla concessioni c.d. storiche. Di talché è evidente che l'individuazione del punto di equilibrio tra un'eventuale vantaggio competitivo goduto in passato dai titolari di siffatte concessioni, e l'attuale assetto del mercato, doveva essere il frutto, quantomeno, di una compiuta analisi di cui però, nel caso di specie, non vi è traccia;

B) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto legge n. 16 del 2012 appare quindi effettivamente finalizzata al solo scopo di sottrarre i provvedimenti già impugnati con il ricorso principale al sindacato giurisdizionale (e, quindi, a vanificare il diritto alla tutela giurisdizionale delle parti ricorrenti), perché - a fronte di quanto affermato non solo da questa stessa Sezione, ma anche dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato nelle pronunce innanzi citate - il legislatore è intervenuto introducendo una nuova disciplina che non consente oramai alcuna forma di sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione, da parte dell'Amministrazione competente, delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto legge n. 223 del 2006. Ne consegue che la predetta disposizione vanifica il diritto dei concessionari storici di agire in giudizio per tutelare il proprio equilibrio economico a fronte del mutato assetto del mercato delle scommesse ed integra, altresì, la violazione del diritto al giusto processo, quale consacrato nell'art. 111 delle Costituzioni e nell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (avente pur esso rango costituzionale per effetto del rinvio agli obblighi internazionali pattizi di cui all'art. 117, comma 1, Cost.; cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 348 e 349 del 2007).

10. Quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione.

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23, della legge 11 marzo 1953 n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto legge 2 marzo 2012 n. 16, convertito dalla legge 26 aprile 2012 n. 44 - nella parte in cui dispone che "al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati:....b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie. Conseguentemente, all'art. 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) è soppressa" - in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 103, comma 1, e 113 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

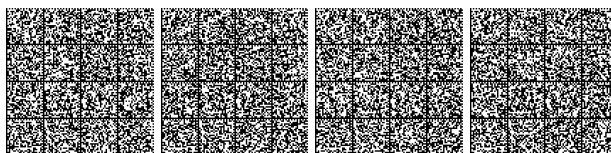
*Rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza, ai sensi degli articoli 79 e 80 c.p.a.*

*Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa e che la stessa sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2012

*Il Presidente: TOSTI*

*L'Estensore: TOSCHEI*



## N. 95

Ordinanza del 30 gennaio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso preposto da La Martingala S.r.l. contro il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e A.S.S.I.

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente sentenza sul ricorso numero di registro generale 1172 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

«La Martingala S.r.l.», in persona del rappresentante legale *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Luigi Medugno e Annalisa Lauteri ed elettivamente domiciliata presso lo studio dei suindicati difensori in Roma, via Panama n. 58;

Contro:

Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, in persona del rappresentante legale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domicilia per legge in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Ministero delle politiche agricole e forestali e A.S.S.I., in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento, anche in virtù di motivi aggiunti:

della nota dell'A.A.M.S. prot. 2011/5160/Giochi/SCO relative alla concessione ippica n. 1039, con la quale l'Amministrazione ha richiesto di provvedere all'integrazione dei minimi garantiti sospesi per gli anni 2006, 2007, 2008 e 2009;

della successiva nota di A.A.M.S. prot. 2012/27171/Giochi/SCO del 15 giugno 2012 con la quale l'Amministrazione ha ricalcolato gli importi dovuti per la suddetta concessione;

Nonché per la condanna al risarcimento del danno, anche ai sensi dell'art. 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, subito e subendo da dimostrare in corso di causa;

Visto il ricorso originale e quello recante motivi aggiunti con i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio dell'A.A.M.S. e i documenti depositati;

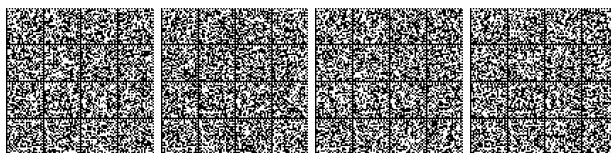
Viste le ordinanze 22 marzo 2012, n. 1032 e 4 ottobre 2012, n. 3573;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2012 il dott. Stefano Toschei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;



## ATTO E DIRITTO

1. — La società ricorrente, titolare di concessione c.d. «storica» (vale a dire una delle concessioni rilasciate ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998) per la raccolta di scommesse ippiche (meglio indicate in epigrafe), ha impugnato i provvedimenti, adottati da A.A.M.S. e riferiti alla concessione della quale è titolare, aventi ad oggetto la ingiunzione di pagamento di integrazione dei c.d. minimi garantiti nonché il successivo provvedimento con il quale le somme dovute sono state ricalcolate.

La vicenda è nota e può sintetizzarsi nei seguenti termini:

A) a partire dall'anno 2005 «il mercato delle scommesse ippiche ha subito un costante e drastico calo dei volumi di raccolta su base nazionale, a causa del rilevante incremento delle possibilità e modalità di gioco introdotte da A.A.M.S. sia nel campo dell'ippica sia in quello degli altri sport e dei giochi in genere» (così, testualmente, a pag. 5 del ricorso introduttivo). Come è noto, nell'anno 2006 il mercato del gioco è stato rivoluzionato dall'apertura del canale della raccolta del gioco a distanza, sia per le scommesse su base ippica che per quelle sportive, perché in forza del decreto-legge n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, sono stati indetti bandi di gara (c.d. «gare Bersani») per l'assegnazione di nuove concessioni, con conseguente aumento esponenziale dei concessionari della raccolta del gioco;

B) la nuova disciplina ha significativamente inciso sul mercato, determinando una notevole diminuzione delle entrate per i concessionari storici, pur permanendo invariate le condizioni di cui alla convenzione di concessione dagli stessi sottoscritta;

C) tale situazione ha indotto il legislatore a prevedere l'adozione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223 del 2006;

D) la mancata adozione di tali misure di salvaguardia ha inizialmente indotto l'Amministrazione dei monopoli (d'ora in poi, per brevità A.A.M.S.) a sospendere il versamento delle somme relative all'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2009, perché il giudice amministrativo (*cf.*, tra le tante, T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, 28 luglio 2009, n. 7641 e 9 luglio 2009, n. 6521) ha ribadito, in più di un'occasione che i provvedimenti di riscossione delle somme dovute a titolo di minimi garantiti non possono essere adottati prima della definizione delle misure di salvaguardia;

E) sebbene il quadro normativo sia rimasto invariato, A.A.M.S., con le determinazioni dirigenziali impuginate con il ricorso principale, ha nuovamente ingiunto il versamento dei minimi garantiti dovuti per gli anni dal 2006 al 2010, motivando tale richiesta con la considerazione che «non è possibile individuare, allo stato, misure di salvaguardia ulteriori rispetto a quelle già individuate secondo i criteri delle procedure selettive indette nel corso del 2006».

Di tali provvedimenti l'odierna società ricorrente ha quindi chiesto l'annullamento, deducendo:

la violazione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 233, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248; la violazione dei principi di correttezza e di buon andamento dell'azione amministrativa;

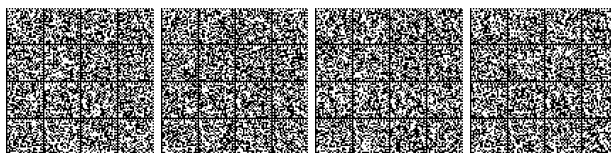
in particolare, la violazione degli articoli 1 e 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per non avere mai l'amministrazione portato a termine, pur avendolo avviato, il procedimento per l'adozione delle c.d. misure di salvaguardia;

la violazione delle stesse prescrizioni del decreto interdirigenziale del 10 ottobre 2003 (che fissa le modalità per il calcolo dei minimi garantiti), per non avere mai l'amministrazione provveduto a pubblicare (secondo quanto previsto in tale provvedimento) le tabelle annuali delle variazioni dei prelievi su base regionale relativamente alla annualità in contestazione.

Questa sezione, con l'ordinanza 22 marzo 2012, n. 1032, ha accolto la domanda cautelare proposta, evidenziando in motivazione il permanente inadempimento dell'amministrazione in ordine all'obbligo di adottare le c.d. misure di salvaguardia.

2. — Orbene, nelle more della definizione del giudizio, è quindi accaduto che:

A) la legge 26 aprile 2012, n. 44, ha convertito il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, il quale all'art. 10, comma 5, dispone testualmente che, «al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - A.S.S.I., procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169, ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie. Conseguentemente, all'art. 38, comma 4



del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) è soppressa»;

B) sulla scorta del mutato quadro normativo, A.A.M.S. ha adottato nei confronti della odierna società ricorrente una ulteriore determinazione, in data 15 giugno 2012, con la quale ha nuovamente richiesto il versamento dei minimi garantiti dovuti, applicando la riduzione equitativa prevista dall'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16 del 2012 ed evidenziando in motivazione che tale riduzione, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall'altro, che essa ha comportato l'abrogazione espressa dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223 del 2006.

La ricorrente, ha quindi impugnato (con motivi aggiunti) tale ulteriore determinazione, in particolare evidenziando: perplessità e contraddittorietà dell'azione amministrativa, con riferimento alle modalità stabilite per i concessionari al fine di aderire alla rateazione ovvero alla compensazione;

illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012, convertito in legge n. 44/2012, per contrasto con gli articoli 3, 24, 97, 102, 104 e 108 della Costituzione; irragionevolezza manifesta, nonché, ancora, con gli articoli 11, 111 e 117 della Costituzione, per violazione dell'art. 6 della Cedu; in particolare:

la norma sarebbe esclusivamente finalizzata alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale (rispetto al contenzioso tuttora pendente) e, comunque ad eludere le indicazioni conformative ricavabili dalle sentenze, passate in giudicato, del TAR;

non terrebbe in alcun conto il profondo e radicale mutamento della situazione di mercato, sì da rafforzare la discriminazione dei vecchi concessionari rispetto ai concessionari c.d. «Bersani»;

si porrebbe in contrasto con l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che afferma il diritto al «giusto processo» (avente rango costituzionale per effetto del rinvio operato dall'art. 117, comma 1, Cost.);

sarebbero comunque insussistenti quelle «ragioni imperative di interesse generale» che consentono di derogare a tale principio.

Con ordinanza n. 3573 del 4 ottobre 2012, è stata accolta l'istanza cautelare proposta con il ricorso recante motivi aggiunti.

3. — La difesa erariale ha rilevato che la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012 non è lesiva di interessi delle ricorrenti, né limitativa della tutela giurisdizionale, perché definisce la problematica in questione, stabilendo una misura economica delle somme dovute e non versate (che, in base alla giurisprudenza del giudice amministrativo, non potevano essere richieste prima della individuazione delle c.d. misure di salvaguardia) e abrogando la disposizione fonte delle cd. misure di salvaguardia, in linea con i principi enunciati nella sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2012 medio tempore depositata.

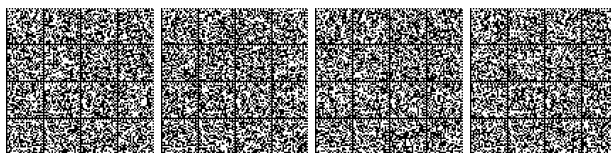
In particolare la difesa dell'A.A.M.S. richiama il punto 57 della predetta sentenza della Corte di giustizia, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «tutti i potenziali offerenti dispongano di uguali opportunità, ed implica dunque che costoro siano assoggettati alle medesime condizioni. Ciò vale a maggior ragione in una situazione quale quella in esame nei procedimenti principali, in cui una violazione del diritto dell'Unione da parte dell'autorità aggiudicatrice interessata ha già avuto come conseguenza una disparità di trattamento in danno di alcuni operatori», ed il punto 59 della medesima sentenza, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «ragioni di natura economica — come l'obiettivo di garantire agli operatori aggiudicatari di concessioni dopo la gara del 1999 la continuità, la stabilità finanziaria o una giusta remunerazione degli investimenti realizzati — non possono essere riconosciute quali motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una restrizione di una libertà fondamentale garantita dal trattato (sentenza Commissione/Italia, cit., punto 35 e la giurisprudenza ivi citata, nonché sentenza dell'11 marzo 2010, Attanasio Group, C-384/08, Racc. pag. I-2055, punti 53-56)».

4. — Il ricorso principale e quello recante motivi aggiunti sono stati trattenuti in decisione alla pubblica udienza del 5 dicembre 2012.

5. — In via preliminare, il collegio ritiene che il ricorso principale, debba essere dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, alla luce delle seguenti considerazioni:

A) la presente controversia rientra tra le «controversie pendenti» alle quali si riferisce la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012;

B) in disparte da ogni considerazione in merito alla legittimità costituzionale di tale disposizione, si deve ritenere che la stessa abbia imposto alle amministrazioni interessate un vero e proprio obbligo di procedere alla definizione, anche in via transattiva, delle controversie relative all'integrazione dei c.d. minimi garantiti, attraverso la «definizione,



in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari ... con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie»;

C) stante quanto precede, si deve ritenere altresì che l'insorgenza di tale obbligo abbia determinato l'inefficacia delle precedenti richieste di pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi garantiti, perché la riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari storici è evidentemente prevista in connessione con l'abrogazione espressa della disposizione dell'art. 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223 del 2006, che prevedeva l'obbligo di individuare misure di salvaguardia per i predetti concessionari, ma che non ha mai avuto attuazione da parte delle amministrazioni interessate (come si evince dal verbale della Conferenza di servizi del 30 novembre 2011).

In forza di quanto sopra il ricorso principale viene dichiarato improcedibile.

6. — Passando ad esaminare il ricorso recante motivi aggiunti, aventi ad oggetto la determinazione dirigenziale del 15 giugno 2012 con la quale A.A.M.S. ha richiesto alla ricorrente il pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi annui garantiti ricalcolate con una riduzione del 5% ai sensi della predetta disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, il collegio osserva, in primo luogo, che il provvedimento impugnato, diversamente da quanto opinato in sede cautelare, non costituisce una mera proposta transattiva, bensì è chiaramente preordinato e finalizzato, in sostituzione di quelli in precedenza adottati e sospesi dalla sezione, al recupero delle somme ancora dovute dai concessionari.

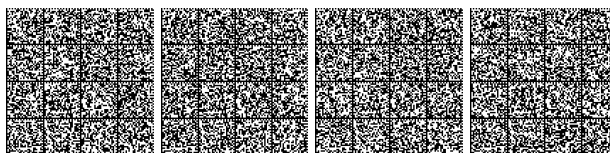
Posta tale premessa, è necessario altresì evidenziare che la riduzione equitativa prevista dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall'altro, ha comportato l'abrogazione espressa dell'art. 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223 del 2006. In altri termini, il collegio condivide la tesi (su cui si fondano le nuove richieste di pagamento formulate da A.A.M.S.), secondo la quale — a fronte della mancata definizione in via amministrativa delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223 del 2006 e delle numerose controversie insorte a seguito delle richieste di pagamento dei minimi garantiti formulate da A.A.M.S. all'inizio del 2012 nonostante la mancata definizione in via amministrativa delle predette misure di salvaguardia — il legislatore è intervenuto con una legge-provvedimento (l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012) destinata ad incidere sulle controversie pendenti, abrogando il meccanismo di salvaguardia previsto dall'art. 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223 del 2006 e sostituendo tale meccanismo con un diverso meccanismo, costituito essenzialmente da una riduzione, predeterminata per legge in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute dai concessionari a titolo di minimi garantiti.

Orbene, sebbene il legislatore abbia manifestato la volontà di tener conto della peculiare posizione dei concessionari storici introducendo il diverso meccanismo costituito dalla riduzione, in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16 del 2012 che il collegio intende sollevare, d'ufficio, nei termini di seguito indicati.

7. — Anzitutto, in punto di rilevanza della questione, occorre ribadire che l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012, ha abrogato la disposizione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223 del 2006, che aveva introdotto — in favore dei concessionari storici (ivi compresa l'odierna parte ricorrente), in quanto tenuti al pagamento dei minimi garantiti — l'obbligo di definire in via amministrativa misure di salvaguardia volte a garantire l'equilibrio economico di tali soggetti ed ha previsto a tutela di costoro soltanto la possibilità di ottenere una riduzione, peraltro non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti.

Infatti questa stessa sezione nella sentenza 7 novembre 2011, n. 8520, ha ribadito che «la disposizione dell'art. 38, comma 4, lettera l), della legge n. 223 del 2006 è stata introdotta a garanzia dei concessionari storici, essendo l'obbligo di definire le modalità di salvaguardia di tali soggetti finalizzato «a consentire il riequilibrio delle obbligazioni consacrate nelle concessioni per la raccolta di scommesse ippiche già rilasciate, in ragione del mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto-legge "Bersani", che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività», ed ha evidenziato, nel contempo, come l'introduzione dell'obbligo di definire tali modalità di salvaguardia rendesse «inapplicabile il contenuto del decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 che aveva stabilito, sotto la vigenza della precedente normativa, il metodo di calcolo per individuare il c.d. minimo garantito».

Risulta, quindi, evidente che, per effetto dell'abrogazione della disposizione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223 del 2006, la ricorrente non possa più beneficiare delle modalità di salvaguardia previste da tale disposizione.



8. — Passando ora al profilo della non manifesta infondatezza della questione, il collegio preliminarmente rammenta che (come rilevato da questa stessa sezione nella recente ordinanza 26 luglio 2012, n. 685) la questione della compatibilità costituzionale delle c.d. leggi-provvedimento (e cioè di quegli atti formalmente legislativi che tengono luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispongono, in concreto, su casi e rapporti specifici) è ormai definitivamente risolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dei giudici amministrativi con l'affermazione di principi ormai consolidati. In particolare:

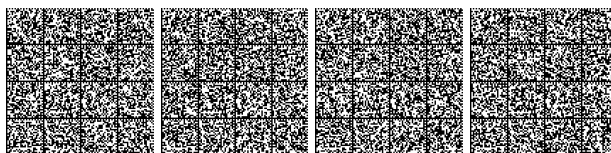
A) la consulta ha riconosciuto l'ammissibilità di tali atti normativi in base al rilievo dell'insussistenza di una «riserva di amministrazione», ossia evidenziando che la Costituzione non garantisce ai pubblici poteri l'esclusività delle pertinenti attribuzioni gestorie e non configura per il legislatore limiti diversi da quelli (formali) dell'osservanza del procedimento di formazione delle leggi, omettendo di prescrivere il contenuto sostanziale ed i caratteri essenziali dei precetti legislativi (*ex multis*, sentenza n. 347 del 1995);

B) una volta ammessa la compatibilità delle leggi in sostituzione di provvedimento con il vigente assetto costituzionale, la prevalente giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. IV, 9 marzo 2012, n. 1349) ritiene che, a fronte di una legge-provvedimento, i diritti di difesa del soggetto leso non vengano ablati, ma si trasferiscano dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale. Il corollario di tale ricostruzione dogmatica dell'assetto della tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è, dunque, la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo anche più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, e ciò in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi;

C) con particolare riferimento al rapporto tra la legge-provvedimento di approvazione di un provvedimento amministrativo già adottato e la pendenza di un procedimento giurisdizionale avente ad oggetto tale provvedimento, merita di essere condivisa la tesi (T.A.R. Puglia Bari, sez. I, 19 aprile 2006, n. 1362) secondo la quale: a) la mera pendenza di un ricorso non impedisce l'approvazione della legge-provvedimento, in quanto, diversamente opinando, si finirebbe con l'ammettere un *vulnus* delle prerogative delle assemblee legislative, mediante l'introduzione di un inammissibile nuovo limite, non codificato, all'esercizio della relativa funzione; b) solo la formazione del giudicato può paralizzare un intervento legislativo contrastante con il *dictum* giurisdizionale, in modo da evitare (in coerenza con l'assetto dei poteri delineato dalla Costituzione) l'irrimediabile sacrificio delle garanzie di tutela giurisdizione; c) la pendenza di un ricorso avente ad oggetto proprio il provvedimento amministrativo da approvare con la legge non si rivela, comunque, del tutto indifferente ai fini del corretto esercizio della funzione legislativa, proprio perché l'eventuale e comprovata esclusiva finalizzazione della legge alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale (ed alla conseguente privazione della stessa possibilità di tutela giurisdizionale per l'interessato) costituirebbe un indice sintomatico dell'irragionevolezza della legge-provvedimento.

9. — Tenuto conto di quanto precede, nonché del fatto che — secondo quanto affermato non solo da questa stessa sezione nella già richiamata sentenza 7 novembre 2011, n. 8520 e nelle ulteriori sentenze 28 luglio 2009, n. 7632 e 7 luglio 2009, n. 6520, ma anche dalla quarta sezione del Consiglio di Stato (ordinanza 31 agosto 2011, n. 3849) — i provvedimenti di riscossione di somme per il raggiungimento dei minimi garantiti richiedevano la previa definizione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223 del 2006, il collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012 per contrasto con il generale principio di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione (*cf.*, *ex multis*, Corte Cost. 9 marzo 2012, n. 53), con i principi in materia di tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti dell'amministrazione, sanciti dagli articoli 24, comma 1, 103, comma 1, e 113 della Costituzione, con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97), nonché, infine, con il principio del giusto processo (art. 111 e art. 6 della CEDU, in rapporto all'art. 117, comma 1, Cost.) — alla luce delle seguenti considerazioni:

A) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012 appare illogica ed irrazionale, perché il legislatore — nel sostituire ad un meccanismo flessibile, come quello indicato dall'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223 del 2006 (che affidava alla stessa amministrazione il compito di individuare le concrete misure di salvaguardia per i concessionari storici, senza fissare tetti massimi, ma dando per scontata l'esigenza di parametrare le misure all'andamento del mercato delle scommesse, in modo da impedire che il pagamento dei minimi garantiti, in presenza di una maggiore concorrenza nel mercato, dovuta all'ingresso di nuovi concessionari, potesse pregiudicare l'equilibrio economico dei concessionari storici) con un meccanismo che consente solo una riduzione forfettaria, fino ad un massimo del 5%, dei minimi garantiti dovuti in base al «vecchio» decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 — ha agito al (dichiarato) fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa mediante la definizione stragiudiziale di ogni controversia pendente, ma non ha considerato che la predetta riduzione forfettaria non



appare adeguata per garantire l'equilibrio economico dei concessionari storici. È ad esempio innegabile che al «mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto-legge "Bersani" che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività» (evidenziato nella già richiamata sentenza 7 novembre 2011, n. 8520), si siano, nel tempo, aggiunti gli effetti del «mercato parallelo» gestito dai c.d. CTD (centri trasmissione dati), ossia gli effetti della presenza nel mercato italiano delle scommesse di operatori economici di altri Stati membri che agiscono attraverso i predetti CTD, in assenza di concessione, nell'esercizio delle libertà di stabilimento e prestazione dei servizi transfrontalieri, garantite dagli articoli 49 e seguenti e 29 e seguenti TFUE (si veda al riguardo la sentenza della Corte di giustizia Costa-Cifone del 16 febbraio 2012, emessa nelle cause riunite C-72/10 e C-77/10). La misura stabilita direttamente dal legislatore, pertanto, appare del tutto slegata dalla realtà fattuale, tanto che nemmeno dagli atti parlamentari è possibile capire quale tipo di istruttoria sia stata compiuta. E ciò, anche volendo considerare la necessità per lo Stato italiano (richiamata dalla difesa erariale) di adeguarsi ai principi di parità di trattamento e di tutela della concorrenza, sanciti, in materia, dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Si tratta, infatti, di principi, almeno in astratto, pienamente compatibili con la riduzione ad equità delle condizioni delle convenzioni accessive alle concessioni c.d. storiche. Di talché è evidente che l'individuazione del punto di equilibrio tra un'eventuale vantaggio competitivo goduto in passato dai titolari di siffatte concessioni, e l'attuale assetto del mercato, doveva essere il frutto, quantomeno, di una compiuta analisi di cui però, nel caso di specie, non vi è traccia;

B) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16 del 2012 appare quindi effettivamente finalizzata al solo scopo di sottrarre i provvedimenti già impugnati con il ricorso principale al sindacato giurisdizionale (e, quindi, a vanificare il diritto alla tutela giurisdizionale delle parti ricorrenti), perché — a fronte di quanto affermato non solo da questa stessa sezione, ma anche dalla quarta sezione del Consiglio di Stato nelle pronunce innanzi citate — il legislatore è intervenuto introducendo una nuova disciplina che non consente oramai alcuna forma di sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione, da parte dell'amministrazione competente, delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223 del 2006. Ne consegue che la predetta disposizione vanifica il diritto dei concessionari storici di agire in giudizio per tutelare il proprio equilibrio economico a fronte del mutato assetto del mercato delle scommesse ed integra, altresì, la violazione del diritto al giusto processo, quale consacrato nell'art. 111 delle Costituzioni e nell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (avente pur esso rango costituzionale per effetto del rinvio agli obblighi internazionali pattizi di cui all'art. 117, comma 1, Cost.; *cf.* Corte costituzionale, sentenze nn. 348 e 349 del 2007).

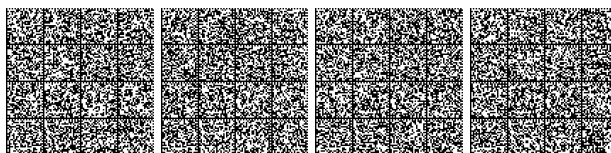
10. — Quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione.

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

P.Q.M.

*Non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, lo dichiara in patte improcedibile.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 — nella parte in cui dispone che «al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - A.S.S.I., procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie. Conseguentemente, all'art. 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge*



4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) è soppressa» — in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 103, comma 1, e 113 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con l'ordinanza recata dalla presente sentenza non definitiva, ai sensi degli articoli 79 e 80 c.p.a.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa e che la stessa sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2012.

Il Presidente: TOSTI

L'estensore: TOSCHEI

13C00165

N. 96

Ordinanza del 30 gennaio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso preposto da Cogetech Spa e Cogetech Gaming Srl contro il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e A.S.S.I.

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fidejussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

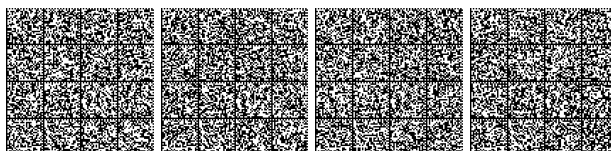
Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 622 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Soc. Cogetech Spa e Soc. Cogetech Gaming Srl, in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Filippo Lattanzi, Matilde Tariciotti e Andrea Meneghello, con domicilio eletto presso studio legale Lattanzi in Roma, via G.P. Da Palestrina n. 47;

Contro:

Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma monopoli di Stato, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e A.S.S.I., n.c.;





Per l'annullamento:

delle note dell'A.A.M.S. tutte datate 23 dicembre 2011, prot. 2011/51060/Giochi/SCO conc. 265, 182, 185, 234, 237, 255, 325, 331, 332, 333, 334, 385, 428, 455, 1288, 1353, 1553, 1577, 1582, 1592, 1597, 1662, con le quali è stato richiesto il pagamento dell'integrazione dovuta fino al raggiungimento del minimo annuo garantito di cui al decreto interdirigenziale 10 ottobre 2003;

delle note prot. n. 2012/27169/Giochi/SCO, tutte datate 15 giugno 2012 (motivi aggiunti) aventi il medesimo tenore, con cui l'A.A.M.S. ha richiesto, ai sensi dell'art. 4 delle concessioni stipulate, di provvedere al pagamento, entro il 30 giugno 2012, dell'integrazione del minimo garantito annuo per gli anni 2006-2011;

di ogni atto presupposto, connesso e conseguente, tra cui anche la nota prot. n. 2012/28742/Giochi/SCO del 26 giugno 2012, con la quale A.A.M.S. pubblica le tabelle delle variazioni regionali relative al solo 2011; nonché per la condanna del risarcimento del danno, anche ai sensi dell'art. 2-bis della legge n. 241/1990;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma monopoli di Stato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 5 dicembre 2012 il Cons. Silvia Martino;

Uditi gli avvocati di cui al verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

#### FATTO

1. Le società ricorrenti, titolari di concessioni c.d. «storiche» per la raccolta di scommesse ippiche (meglio indicate in epigrafe), in punto di fatto riferiscono quanto segue:

A) nell'anno 2006 il mercato del gioco è stato rivoluzionato, dall'apertura del canale della raccolta del gioco a distanza, sia per le scommesse su base ippica che per quelle sportive, perché in forza del decreto-legge n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, sono stati indetti bandi di gara (c.d. «gare Bersani») per assegnazione di nuove concessioni, con conseguente aumento esponenziale dei concessionari della raccolta del gioco;

B) la nuova disciplina ha significativamente inciso sul mercato, determinando una notevole diminuzione delle entrate per i concessionari storici, pur permanendo invariate le condizioni di cui alla convenzione di concessione dagli stessi sottoscritta;

C) tale situazione ha indotto il legislatore a prevedere l'adozione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006;

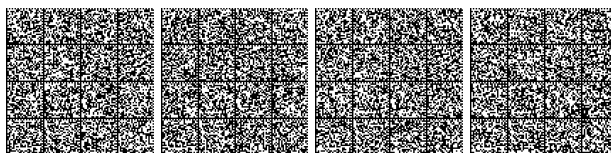
D) la mancata adozione di tali misure di salvaguardia ha inizialmente indotto l'Amministrazione dei monopoli (di seguito A.A.M.S.) a sospendere il versamento delle somme relative all'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2009, perché il giudice amministrativo (T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 9 luglio 2009, n. 6521; idem, 28 luglio 2009, n. 7641; cfr. anche le sentenze 7624/2009 e n. 865 del 2011, emesse nei confronti delle odierne ricorrenti) ha ribadito, in più di un'occasione che i provvedimenti di riscossione delle somme dovute a titolo di minimi garantiti non possono essere adottati prima della definizione delle misure di salvaguardia;

E) sebbene il quadro normativo sia rimasto invariato, l'A.A.M.S. con le determinazioni dirigenziali impugnate con il ricorso principale, ha nuovamente ingiunto il versamento dei minimi garantiti dovuti per gli anni dal 2006 al 2010, motivando tale richiesta con la considerazione che «non è possibile individuare, allo stato, misure di salvaguardia ulteriori rispetto a quelle già individuate secondo i criteri delle procedure selettive indette nel corso del 2006».

Di tali provvedimenti le società hanno quindi chiesto l'annullamento, deducendo:

la violazione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006, convertito, con modificazioni, in legge n. 248/2006; la violazione del giudicato formatosi sulle sentenze di questa sezione nn. 7624/2009 e 865/2011; la violazione dei principi di proporzionalità e correttezza dell'azione amministrativa;

in particolare, la violazione degli articoli 1 e 2 della legge n. 241/1990 per non avere mai l'amministrazione portato a termine, pur avendolo avviato, il procedimento per l'adozione delle c.d. misure di salvaguardia;



la violazione delle stesse prescrizioni del decreto interdirigenziale del 10 ottobre 2003 (che fissa le modalità per il calcolo dei minimi garantiti), per non avere mai l'amministrazione provveduto a pubblicare (secondo quanto previsto in tale provvedimento) le tabelle annuali delle variazioni dei prelievi su base regionale relativamente alla annualità in contestazione;

l'erroneità, nel merito, degli importi richiesti.

Questa sezione, con l'ordinanza n. 524/2012, resa nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2012, ha accolto la domanda cautelare proposta, evidenziando in motivazione il permanente inadempimento dell'amministrazione in ordine all'obbligo di adottare le c.d. «misure di salvaguardia».

Nelle more della definizione del giudizio, è quindi accaduto che:

A) la legge 26 aprile 2012, n. 44, ha convertito il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, il quale all'art. 10, comma 5, dispone che, «al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - A.S.S.I., procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fidejussorie. Conseguentemente, all'art. 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) è soppressa»;

B) sulla scorta del mutato quadro normativo, l'A.A.M.S. ha notificato alle società ricorrenti ulteriori determinazioni (recanti tutte la data del 15 giugno 2012), con le quali ha nuovamente richiesto il versamento dei minimi garantiti dovuti, applicando la riduzione equitativa prevista dall'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012 ed evidenziando in motivazione che tale riduzione, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall'altro, ha comportato l'abrogazione espressa dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006.

Le ricorrenti, hanno quindi impugnato (con motivi aggiunti) tali ulteriori determinazioni, in particolare evidenziando: la mancanza del concerto con A.S.S.I. e Mipaf, pur previsto dalla sopravvenuta normativa;

l'erroneità del calcolo della base imponibile, perdurando l'inadempimento in ordine alla pubblicazione delle tabelle di variazione (di cui al D.D. del 10 ottobre 2003) e, comunque, non essendo stata in alcun modo considerata l'incidenza della nuova rete di gioco c.d. «Bersani» sul volume di raccolta realizzato dai concessionari storici, né delle quote di prelievo versate sulla tipologia di scommessa c.d. «ippica nazionale»;

perplexità e contraddittorietà dell'azione amministrativa, con riferimento alle modalità stabilite per i concessionari al fine di aderire alla rateazione ovvero alla compensazione;

illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012, convertito in legge n. 44/2012, per contrasto con gli articoli 3, 24, 97, 102, 104 e 108 della Costituzione; irragionevolezza manifesta, nonché, ancora, con gli articoli 11, 111 e 117 della Costituzione, per violazione dell'art. 6 della Cedu; in particolare:

la norma sarebbe esclusivamente finalizzata alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale (rispetto al contenzioso tuttora pendente) e, comunque ad eludere le indicazioni conformative ricavabili dalle sentenze, passate in giudicato, del TAR;

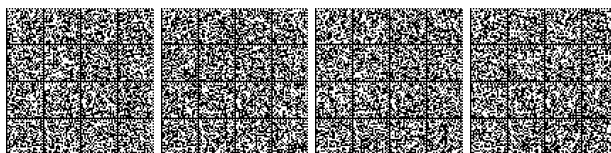
non terrebbe in alcun conto il profondo e radicale mutamento della situazione di mercato, sì da rafforzare la discriminazione dei vecchi concessionari rispetto ai concessionari c.d. «Bersani»;

si porrebbe in contrasto con l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che afferma il diritto al «giusto processo» (avente rango costituzionale per effetto del rinvio operato dall'art. 117, comma 1, Cost.);

sarebbero comunque insussistenti quelle «ragioni imperative di interesse generale» che consentono di derogare a tale principio.

Con ordinanza n. 3291/2012, resa nella camera di consiglio del 12 settembre 2012, è stata respinta l'istanza cautelare, ritenuta la natura non provvedimentale dell'atto impugnato.

La difesa erariale con memoria depositata in data 3 novembre 2012, ha eccepito che la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 non è lesiva di interessi delle ricorrenti, né limitativa della tutela giurisdizionale, perché definisce la problematica in questione, stabilendo una misura economica delle somme dovute e non versate (che, in base alla giurisprudenza del giudice amministrativo, non potevano essere richieste prima della individuazione delle



c.d. misure di salvaguardia) e abrogando la disposizione fonte delle c.d. misure di salvaguardia, in linea con i principi enunciati nella sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2012 medio tempore depositata. In particolare la difesa erariale richiama il punto 57 della predetta sentenza della Corte di giustizia, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «tutti i potenziali offerenti dispongano di uguali opportunità, ed implica dunque che costoro siano assoggettati alle medesime condizioni. Ciò vale a maggior ragione in una situazione quale quella in esame nei procedimenti principali, in cui una violazione del diritto dell'Unione da parte dell'autorità aggiudicatrice interessata ha già avuto come conseguenza una disparità di trattamento in danno di alcuni operatori», ed il punto 59 della medesima sentenza, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «ragioni di natura economica — come l'obiettivo di garantire agli operatori aggiudicatari di concessioni dopo la gara del 1999 la continuità, la stabilità finanziaria o una giusta remunerazione degli investimenti realizzati — non possono essere riconosciute quali motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una restrizione di una libertà fondamentale garantita dal trattato (sentenza Commissione/Italia, cit., punto 35 e la giurisprudenza ivi citata, nonché sentenza dell'11 marzo 2010, Attanasio Group, C-384/08, Racc. pag. I-2055, punti 53-56)».

Le ricorrenti hanno depositato una memoria di replica.

Il ricorso, e i motivi aggiunti, sono stati trattenuti in decisione alla pubblica udienza del 5 dicembre 2012.

#### DIRITTO

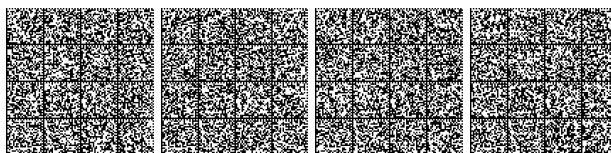
1. In via preliminare, il collegio ritiene che il ricorso principale, debba essere dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, alla luce delle seguenti considerazioni:

*A)* la presente controversia rientra tra le «controversie pendenti» alle quali si riferisce la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012;

*B)* a prescindere da ogni considerazione in merito alla legittimità costituzionale di tale disposizione, si deve ritenere che la stessa abbia imposto alle amministrazioni interessate un vero e proprio obbligo di procedere alla definizione, anche in via transattiva, delle controversie relative all'integrazione dei c.d. minimi garantiti, attraverso la «definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari ... con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie»;

*C)* stante quanto precede, si deve ritenere altresì che l'insorgenza di tale obbligo abbia determinato l'inefficienza delle precedenti richieste di pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi garantiti, perché la riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari storici è evidentemente prevista in connessione con l'abrogazione espressa della disposizione dell'art. 38, comma 4, la lettera *l)*, del decreto-legge n. 223/2006, che prevedeva l'obbligo di individuare misure di salvaguardia per i predetti concessionari, ma che non ha mai avuto attuazione da parte delle amministrazioni interessate (come si evince dal verbale della Conferenza di servizi del 30 novembre 2011).

2. Relativamente ai motivi aggiunti, aventi ad oggetto le determinazioni dirigenziali in data 15 giugno 2012 con la quale l'A.A.M.S. ha richiesto alle ricorrenti il pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi annui garantiti ricalcolate con una riduzione del 5% ai sensi della predetta disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, il collegio osserva, in primo luogo, che i provvedimenti impugnati, diversamente da quanto opinato in sede cautelare, non costituiscono una mera proposta transattiva, bensì sono chiaramente preordinati e finalizzati, in sostituzione di quelli in precedenza adottati e sospesi dalla sezione, al recupero delle somme ancora dovute dai concessionari. Posta tale premessa, è necessario altresì evidenziare che la riduzione equitativa prevista dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall'altro, ha comportato l'abrogazione espressa dell'art. 38, comma 4, la lettera *l)*, del decreto-legge n. 223/2006. In altri termini, il collegio condivide la tesi (su cui si fondano le nuove richieste di pagamento formulata dall'A.A.M.S.), secondo la quale — a fronte della mancata definizione in via amministrativa delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, la lettera *l)*, del decreto-legge n. 223/2006 e delle numerose controversie insorte a seguito delle richieste di pagamento dei minimi garantiti formulate dall'A.A.M.S. all'inizio del 2012 nonostante la mancata definizione in via amministrativa delle predette misure di salvaguardia — il legislatore



è intervenuto con una legge-provvedimento (l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012) destinata ad incidere sulle controversie pendenti, abrogando il meccanismo di salvaguardia previsto dall'art. 38, comma 4, la lettera *l*), del decreto-legge n. 223/2006 e sostituendo tale meccanismo con un diverso meccanismo, costituito essenzialmente da una riduzione, predeterminata per legge in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute dai concessionari a titolo di minimi garantiti.

Orbene, sebbene il legislatore abbia manifestato la volontà di tener conto della peculiare posizione dei concessionari storici introducendo il diverso meccanismo costituito dalla riduzione, in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012 che il collegio intende sollevare, d'ufficio, nei termini di seguito indicati.

3. Innanzi tutto, in punto di rilevanza della questione, occorre ribadire che l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, ha abrogato la disposizione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006, che aveva introdotto — in favore dei concessionari storici (ivi compresa le parti ricorrenti), in quanto tenute al pagamento dei minimi garantiti — l'obbligo di definire in via amministrativa misure di salvaguardia volte a garantire l'equilibrio economico di tali soggetti ed ha previsto a tutela di costoro soltanto la possibilità di ottenere una riduzione, peraltro non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti.

Infatti questa stessa sezione nella sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011 ha da ultimo ribadito che la disposizione dell'art. 38, comma 4, lettera *l*), della legge n. 223 del 2006 è stata introdotta a garanzia dei concessionari storici, essendo l'obbligo di definire le modalità di salvaguardia di tali soggetti finalizzato «a consentire il riequilibrio delle obbligazioni consacrate nelle concessioni per la raccolta di scommesse ippiche già rilasciate, in ragione del mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto-legge “Bersani”, che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività», ed ha evidenziato, nel contempo, come l'introduzione dell'obbligo di definire tali modalità di salvaguardia rendesse «inapplicabile il contenuto del decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 che aveva stabilito, sotto la vigenza della precedente normativa, il metodo di calcolo per individuare il c.d. minimo garantito».

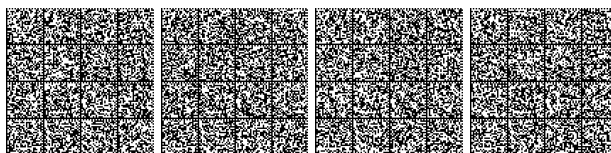
Risulta, quindi, evidente che, per effetto dell'abrogazione della disposizione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006, le ricorrenti non possono più beneficiare delle modalità di salvaguardia previste da tale disposizione.

Passando ora al profilo della non manifesta infondatezza della questione, il collegio preliminarmente rammenta che (come rilevato da questa stessa sezione nella recente ordinanza n. 685 in data 26 luglio 2012) la questione della compatibilità costituzionale delle c.d. leggi-provvedimento (e cioè di quegli atti formalmente legislativi che tengono luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispongono, in concreto, su casi e rapporti specifici) è ormai definitivamente risolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dei giudici amministrativi con l'affermazione di principi ormai consolidati. In particolare:

*A)* la consulta ha riconosciuto l'ammissibilità di tali atti normativi in base al rilievo dell'insussistenza di una «riserva di amministrazione», ossia evidenziando che la Costituzione non garantisce ai pubblici poteri l'esclusività delle pertinenti attribuzioni gestorie e non configura per il legislatore limiti diversi da quelli (formali) dell'osservanza del procedimento di formazione delle leggi, omettendo di prescrivere il contenuto sostanziale ed i caratteri essenziali dei precetti legislativi (*ex multis*, sentenza n. 347 del 1995);

*B)* una volta ammessa la compatibilità delle leggi in sostituzione di provvedimento con il vigente assetto costituzionale, la prevalente giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. IV, 9 marzo 2012, n. 1349) ritiene che, a fronte di una legge-provvedimento, i diritti di difesa del soggetto leso non vengano ablati, ma si trasferiscano dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale. Il corollario di tale ricostruzione dogmatica dell'assetto della tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è, dunque, la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo anche più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, e ciò in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi;

*C)* con particolare riferimento al rapporto tra la legge-provvedimento di approvazione di un provvedimento amministrativo già adottato e la pendenza di un procedimento giurisdizionale avente ad oggetto tale provvedimento, merita di essere condivisa la tesi (T.A.R. Puglia Bari, sez. I, 19 aprile 2006, n. 1362) secondo la quale: *a)* la mera pendenza di un ricorso non impedisce l'approvazione della legge-provvedimento, in quanto, diversamente opinando, si finirebbe con l'ammettere un *vulnus* delle prerogative delle assemblee legislative, mediante l'introdu-



zione di un inammissibile nuovo limite, non codificato, all'esercizio della relativa funzione; *b*) solo la formazione del giudicato può paralizzare un intervento legislativo contrastante con il *dictum* giurisdizionale, in modo da evitare (in coerenza con l'assetto dei poteri delineato dalla Costituzione) l'irrimediabile sacrificio delle garanzie di tutela giurisdizionale; *c*) la pendenza di un ricorso avente ad oggetto proprio il provvedimento amministrativo da approvare con la legge non si rivela, comunque, del tutto indifferente ai fini del corretto esercizio della funzione legislativa, proprio perché l'eventuale e comprovata esclusiva finalizzazione della legge alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale (ed alla conseguente privazione della stessa possibilità di tutela giurisdizionale per l'interessato) costituirebbe un indice sintomatico dell'irragionevolezza della legge-provvedimento. Tenuto conto di quanto precede, nonché del fatto che — secondo quanto affermato non solo da questa stessa sezione nella già richiamata sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011 e nelle ulteriori sentenze n. 6520 in data 7 luglio 2009 e n. 7632 in data 28 luglio 2009, ma anche dalla quarta sezione del Consiglio di Stato (ordinanza 31 agosto 2011, n. 3849) — i provvedimenti di riscossione di somme per il raggiungimento dei minimi garantiti richiedevano la previa definizione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'art. 38, comma 4, lettera *l*), del decreto-legge n. 223/2006, il collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 per contrasto con il generale principio di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione (*ex multis*, Corte Cost. 9 marzo 2012, n. 53), con i principi in materia di tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti dell'amministrazione, sanciti dagli articoli 24, comma 1, 103, comma 1, e 113 della Costituzione, con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97), nonché, infine, con il principio del giusto processo (art. 111 e art. 6 della CEDU, in rapporto all'art. 117, comma 1, Cost.) — alla luce delle seguenti considerazioni:

*A*) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 appare illogica ed irrazionale, perché il legislatore — nel sostituire ad un meccanismo flessibile, come quello indicato dall'art. 38, comma 4, lettera *l*), del decreto-legge n. 223/2006 (che affidava alla stessa amministrazione il compito di individuare le concrete misure di salvaguardia per i concessionari storici, senza fissare tetti massimi, ma dando per scontata l'esigenza di parametrare le misure all'andamento del mercato delle scommesse, in modo da impedire che il pagamento dei minimi garantiti, in presenza di una maggiore concorrenza nel mercato, dovuta all'ingresso di nuovi concessionari, potesse pregiudicare l'equilibrio economico dei concessionari storici) con un meccanismo che consente solo una riduzione forfettaria, fino ad un massimo del 5%, dei minimi garantiti dovuti in base al «vecchio» decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 — ha agito al (dichiarato) fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa mediante la definizione stragiudiziale di ogni controversia pendente, ma non ha considerato che la predetta riduzione forfettaria non appare adeguata per garantire l'equilibrio economico dei concessionari storici.

È ad esempio innegabile che al «mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto-legge “Bersani” che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività» (evidenziato nella già richiamata sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011), si siano, nel tempo, aggiunti gli effetti del «mercato parallelo» gestito dai c.d. (centri trasmissione dati), ossia gli effetti della presenza nel mercato italiano delle scommesse di operatori economici di altri Stati membri che agiscono attraverso i predetti CTD, in assenza di concessione, nell'esercizio delle libertà di stabilimento e prestazione dei servizi transfrontalieri, garantite dagli articoli 49 e seguenti e 29 e TFUE (si veda al riguardo la sentenza della Corte di giustizia Costa-Cifone del 16 febbraio 2012, emessa nelle cause riunite C-72/10 e C-77/10).

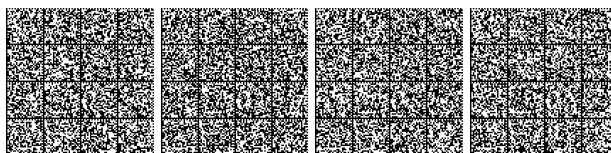
La misura stabilita direttamente dal legislatore, pertanto, appare del tutto slegata dalla realtà fattuale, tanto che nemmeno dagli atti parlamentari è possibile capire quale tipo di istruttoria sia stata compiuta.

E ciò, anche volendo considerare la necessità per lo Stato italiano (richiamata dalla difesa erariale) di adeguarsi ai principi di parità di trattamento e di tutela della concorrenza, sanciti, in materia, dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Si tratta, infatti, di principi, almeno in astratto, pienamente compatibili con la riduzione ad equità delle condizioni delle convenzioni accessive alla concessioni c.d. storiche.

Di talché è evidente che l'individuazione del punto di equilibrio tra un'eventuale vantaggio competitivo goduto in passato dai titolari di siffatte concessioni, e l'attuale assetto del mercato, doveva essere il frutto, quantomeno, di una compiuta analisi di cui però, nel caso di specie, non vi è traccia;

*B*) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 appare quindi effettivamente finalizzata al solo scopo di sottrarre i provvedimenti già impugnati con il ricorso principale al sindacato giurisdizionale (e, quindi, a vanificare il diritto alla tutela giurisdizionale delle parti ricorrenti), perché — a fronte di quanto affermato non



solo da questa stessa sezione, ma anche dalla quarta sezione del Consiglio di Stato nelle pronunce innanzi citate — il legislatore è intervenuto introducendo una nuova disciplina che non consente oramai alcuna forma di sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione, da parte dell'amministrazione competente, delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006.

Ne consegue che la predetta disposizione vanifica il diritto dei concessionari storici di agire in giudizio per tutelare il proprio equilibrio economico a fronte del mutato assetto del mercato delle scommesse ed integra, altresì, la violazione del diritto al giusto processo, quale consacrato nell'art. 111 della Costituzione e nell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (avente pur esso rango costituzionale per effetto del rinvio agli obblighi internazionali pattizi di cui all'art. 117, comma 1, Cost.; cfr: Corte costituzionale, sentenze nn. 348 e 349 del 2007).

4. Quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione;

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

P. Q. M.

*Non definitivamente pronunciando sul ricorso e i motivi aggiunti di cui in premessa, così provvede:*

*1) dichiara il ricorso principale improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse;*

*2) relativamente ai motivi aggiunti, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 — nella parte in cui dispone che «al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - A.S.S.I.; procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie. Conseguentemente, all'art. 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) è soppressa» — in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione;*

*3) dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*4) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;*

*5) ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente sentenza parziale sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2012.

*Il Presidente: TOSTI*

*L'estensore: TOSCHEI*



n. 97

*Ordinanza del 30 gennaio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Mediabet S.r.l. contro Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e A.S.S.I.*

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 734 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Mediabet S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Cardarelli, Diego Campugiani, Fernando Petrivelli, con domicilio eletto presso Francesco Cardarelli in Roma, via G. Pierluigi Da Palestrina n. 47, contro:

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Aams - Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, presso la sede della medesima Avvocatura; Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, Assi (Gia' Unire), n.c.;

Per l'annullamento:

del provvedimento dell'A.A.M.S. prot. 2011/51060/Giochi/SCO/Conc. 1276, pervenuto in data 3 gennaio 2012, con cui viene richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi annui garantiti sospesi per gli esercizi 2006 (€ 13.358,98) 2008 (€ 34.695,83), 2009 (€ 20.883,07), 2010 (€ 11.422,75) con somma totale pali ad € 80.360,63;

dell'esito della Conferenza dei Servizi così come rappresentato dal verbale del 30 novembre 2011;

di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso;

nonché dei seguenti atti impugnati con motivi aggiunti: nota AAMS prot. 2012/2171/Giochi/SCO/conc. 1276 del 15 giugno 2012, ricevuta solo in data 28 giugno 2012, con la quale AAMS nel fare riferimento al decreto legge n. 16 del 2 marzo 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 44 del 2012, ha ritenuto che la norma abbia previsto una riduzione in via equitativa degli importi dovuti e non versati (stabilita nella misura del 5% delle somme dovute), ed ha ingiunto alla Mediabet il pagamento di € 36.477,34 a titolo di minimi annui garantiti;

di tutti gli atti connessi, presupposti e conseguenti, tra cui anche la nota prog. n. 2012/28742/Giochi/SCO del 26 giugno 2012, con la quale AAMS pubblicava le tabelle delle variazioni regionali relative al solo 2011.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimare;

Viste le memorie difensive;

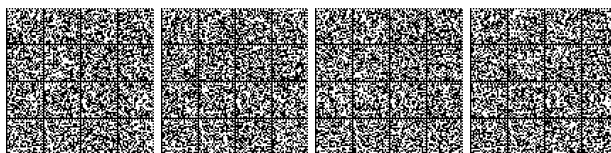
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 5 dicembre 2012 il Cons. Silvia Martino;

Uditi gli avv.ti delle parti, come da verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:



## FATTO

1. La società ricorrente, titolare di concessione c.d. “storica” per la raccolta di scommesse ippiche (meglio indicata in epigrafe), in punto di fatto riferisce quanto segue:

A) nell’anno 2006 il mercato del gioco è stato rivoluzionato dall’apertura del canale della raccolta del gioco a distanza, sia per le scommesse su base ippica che per quelle sportive, perché in forza del decreto legge n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, sono stati indetti bandi di gara (c.d. “gare Bersani”) per l’assegnazione di nuove concessioni, con conseguente aumento esponenziale dei concessionari della raccolta del gioco;

B) la nuova disciplina ha significativamente inciso sul mercato, determinando una notevole diminuzione delle entrate per i concessionari storici, pur permanendo invariate le condizioni di cui alla convenzione di concessione dagli stessi sottoscritta;

C) tale situazione ha indotto il legislatore a prevedere l’adozione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all’art. 38, comma 4, lett. l), del decreto legge n. 223/2006;

D) la mancata adozione di tali misure di salvaguardia ha inizialmente indotto l’Amministrazione dei Monopoli (di seguito A.A.M.S.) a sospendere il versamento delle somme relative all’integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2009, perché il giudice amministrativo (T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, 9 luglio 2009, n. 6521; idem, 28 luglio 2009, n. 7641) ha ribadito, in più di un’occasione che i provvedimenti di riscossione delle somme dovute a titolo di minimi garantiti non possono essere adottati prima della definizione delle misure di salvaguardia;

E) sebbene il quadro normativo sia rimasto invariato, l’A.A.M.S. con la determinazione impugnata con il ricorso principale, ha nuovamente ingiunto il versamento dei minimi garantiti dovuti per gli anni dal 2006 al 2010, motivando tale richiesta con la considerazione che «non è possibile individuare, allo stato, misure di salvaguardia ulteriori rispetto a quelle già individuate secondo i criteri delle procedure selettive indette nel corso del 2006».

Di tali provvedimenti la società ha quindi chiesto l’annullamento, deducendo:

la violazione dell’art. 38, comma 4, del d.l. n. 223/2006, conv. con modificazioni in l. n. 248/2006; la violazione del giudicato formatosi sulle sentenze di questa Sezione (in particolare n. 7624/2009 e 6522/2009); la violazione dei principi di correttezza e buon andamento dell’azione amministrativa;

in particolare, la violazione degli articoli 1 e 2 della l. n. 241/90 per, t, non avere mai l’amministrazione portato a termine, pur avendolo avviato, il procedimento per l’adozione delle c.d. misure di salvaguardia;

la violazione delle stesse prescrizioni del decreto interdirigenziale del 10 ottobre 2003 (che fissa le modalità per il calcolo dei minimi garantiti), per non avere mai l’amministrazione provveduto a pubblicare (secondo quanto previsto in tale provvedimento) le tabelle annuali delle variazioni dei prelievi su base regionale relativamente alla annualità in contestazione;

l’erroneità, nel merito, degli importi richiesti.

Questa Sezione, con l’ordinanza n. 683/2012, resa nella camera di consiglio del 22 febbraio 2012, ha accolto la domanda cautelare proposta, evidenziando in motivazione il permanente inadempimento dell’amministrazione in ordine all’obbligo di adottare le c.d. “misure di salvaguardia”.

Nelle more della definizione del giudizio, e quindi accaduto che:

A) la legge 26 aprile 2012, n. 44, ha convertito il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, il quale all’art. 10, comma 5, dispone che, “al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell’azione nei settori di competenza, il Ministero dell’economia e delle finanze -Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l’Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui all’art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie. Conseguentemente, all’art. 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera 1) è soppressa»;

B) sulla scorta del mutato quadro normativo, l’A.A.M.S. ha notificato alla ricorrente l’ulteriore determinazione del 15 giugno 2012, con le quali ha nuovamente richiesto il versamento dei minimi garantiti dovuti (nell’importo ivi indicato), in particolare applicando la riduzione equitativa prevista dall’art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012 ed evidenziando in motivazione che tale riduzione, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell’obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall’altro, ha comportato l’abrogazione espressa dell’art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006.





La ricorrente ha quindi impugnato (con motivi aggiunti) tale ulteriori determinazioni, in particolare evidenziando: la mancanza del concerto con ASSI e Mipaf, pur previsto dalla sopravvenuta normativa;

l'erroneità del calcolo della base imponibile, perdurando l'inadempimento in ordine alla pubblicazione delle tabelle di variazione (di cui al d.d. del 10 ottobre 2003) e, comunque, non essendo stata in alcun modo considerata l'incidenza della nuova rete di gioco c.d. "Bersani" sul volume di raccolta realizzato dai concessionari storici, né delle quote di prelievo versate sulla tipologia di scommessa c.d. "ippica nazionale";

perplexità e contraddittorietà dell'azione amministrativa, con riferimento alle modalità stabilite per i concessionari al fine di aderire alla rateazione ovvero alla compensazione;

illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, d.l. n. 16/2012, conv. in l. n. 44/2012, per contrasto con gli artt. 3, 24, 97, 102, 104 e 108 della Costituzione; irragionevolezza manifesta, nonché, ancora, con gli articoli 11, 111 e 117 della Costituzione, per violazione dell'art. 6 della Cedu; in particolare:

la norma sarebbe esclusivamente finalizzata alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale (rispetto al contenzioso tuttora pendente) e, comunque ad eludere le indicazioni conformative ricavabili dalle sentenze, passate in giudicato, del TAR;

non terrebbe in alcun conto il profondo e radicale mutamento della situazione di mercato, sì da rafforzare la discriminazione dei vecchi concessionari rispetto ai concessionari c.d. "Bersani";

si porrebbe in contrasto con l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che afferma il diritto al "giusto processo" (avente rango costituzionale per effetto del rinvio operato dall'art. 117, comma 1, Cost.);

sarebbero comunque insussistenti quelle "ragioni imperative di interesse generale" che consentono di derogare a tale principio. La difesa erariale con memoria depositata in data 3 novembre 2012, ha eccepito che la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 non è lesiva di interessi delle ricorrenti, né limitativa della tutela giurisdizionale, perché definisce la problematica in questione, stabilendo una misura economica delle somme dovute e non versate (che, in base alla giurisprudenza del giudice amministrativo, non potevano essere richieste prima della individuazione delle c.d. misure di salvaguardia) e abrogando la disposizione fonte delle ed. misure di salvaguardia, in linea con i principi enunciati nella sentenza della Corte di Giustizia del 16 febbraio 2012 medio tempore depositata. In particolare la difesa erariale richiama il punto 57 della predetta sentenza della Corte di Giustizia, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «tutti i potenziali offerenti dispongano di uguali opportunità, ed implica dunque che costoro siano assoggettati alle medesime condizioni. Ciò vale a maggior ragione in una situazione quale quella in esame nei procedimenti principali, in cui una violazione del diritto dell'Unione da parte dell'autorità aggiudicatrice interessata ha già avuto come conseguenza una disparità di trattamento in danno di alcuni operatori», ed il punto 59 della medesima sentenza, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «ragioni di natura economica - come l'obiettivo di garantire agli operatori aggiudicatari di concessioni dopo la gara del 1999 la continuità, la stabilità finanziaria o una giusta remunerazione degli investimenti realizzati - non possono essere riconosciute quali motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una restrizione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (sentenza Commissione/Italia, cit., punto 35 e la giurisprudenza ivi citata, nonché sentenza dell'11 marzo 2010, Attanasio Group, G-384/08, Racc. pag. I-2055, punti 53-50».

La ricorrente ha depositato una memoria di replica.

Il ricorso, e i motivi aggiunti, sono stati trattenuti in decisione alla pubblica udienza del 5 dicembre 2012.

## DIRITTO

1. In via preliminare, il Collegio ritiene che il ricorso principale, debba essere dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, alla luce delle seguenti considerazioni:

*A)* la presente controversia rientra tra le "controversie pendenti" alle quali si riferisce la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012;

*B)* a prescindere da ogni considerazione in merito alla legittimità costituzionale di tale disposizione, si deve ritenere che la stessa abbia imposto alle amministrazioni interessate un vero e proprio obbligo di procedere alla definizione, anche in via transattiva, delle controversie relative all'integrazione dei c.d. minimi garantiti, attraverso la "definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari ... con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie";



C) stante quanto precede, si deve ritenere altresì che l'insorgenza di tale obbligo abbia determinato l'inefficacia delle precedenti richieste di pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi garantiti, perché la riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari storici è evidentemente prevista in connessione con l'abrogazione espressa della disposizione dell'art. 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223/2006, che prevedeva l'obbligo di individuare misure di salvaguardia per i predetti concessionari, ma che non ha mai avuto attuazione da parte delle Amministrazione interessate (come si evince dal verbale della conferenza di servizi del 30 novembre 2011).

2. Relativamente ai motivi aggiunti, aventi ad oggetto la determinazione dirigenziale in data 15 giugno 2012 con la quale l'A.A.M.S ha richiesto alla ricorrente il pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi annui garantiti ricalcolate con una riduzione del 5% ai sensi della predetta disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, il Collegio osserva, in primo luogo, che il provvedimento non costituisce una mera proposta transattiva, bensì è chiaramente preordinato e finalizzato al recupero delle somme ancora dovute dai concessionari.

Posta tale premessa, è necessario altresì evidenziare che la riduzione equitativa prevista dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall'altro, ha comportato l'abrogazione espressa dell'art. 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223/2006. In altri termini, il Collegio condivide la tesi (su cui si fonda la nuova richiesta di pagamento formulata dall'A.A.M.S.), secondo la quale - a fronte della mancata definizione in via amministrativa delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223/2006 e delle numerose controversie insorte a seguito delle richieste di pagamento dei minimi garantiti formulate dall'A.A.M.S. all'inizio del 2012 nonostante la mancata definizione in via amministrativa delle predette misure di salvaguardia - il legislatore è intervenuto con una legge-provvedimento (l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012) destinata ad incidere sulle controversie pendenti, abrogando il meccanismo di salvaguardia previsto dall'art. 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223/2006 e sostituendo tale meccanismo con un diverso meccanismo, costituito essenzialmente da una riduzione, predeterminata per legge in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute dai concessionari a titolo di minimi garantiti.

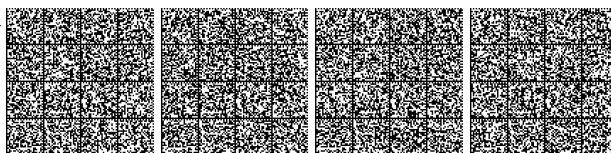
Orbene, sebbene il legislatore abbia manifestato la volontà di tener conto della peculiare posizione dei concessionari storici introducendo il diverso meccanismo costituito dalla riduzione, in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012 che il Collegio intende sollevare, d'ufficio, nei termini di seguito indicati.

3. Innanzi tutto, in punto di rilevanza della questione, occorre ribadire che l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, ha abrogato la disposizione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006, che aveva introdotto - in favore dei concessionari storici (ivi compresa le parti ricorrenti), in quanto tenute al pagamento dei minimi garantiti - l'obbligo di definire in via amministrativa misure di salvaguardia volte a garantire l'equilibrio economico di tali soggetti ed ha previsto a tutela di costoro soltanto la possibilità di ottenere una riduzione, peraltro non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti.

Infatti questa stessa Sezione nella sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011 ha da ultimo ribadito che la disposizione dell'art. 38, comma 4, lettera l), della legge n. 223 del 2006 è stata introdotta a garanzia dei concessionari storici, essendo l'obbligo di definire le modalità di salvaguardia di tali soggetti finalizzato «a consentire il riequilibrio delle obbligazioni consacrate nelle concessioni per la raccolta di scommesse ippiche già rilasciate, in ragione del mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto legge "Bersani", che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività», ed ha evidenziato, nel contempo, come l'introduzione dell'obbligo di definire tali modalità di salvaguardia rendesse «inapplicabile il contenuto del decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 che aveva stabilito, sotto la vigenza della precedente normativa, il metodo di calcolo per individuare il c.d. minimo garantito».

Risulta, quindi, evidente che, per effetto dell'abrogazione della disposizione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006, la ricorrente non può più beneficiare delle modalità di salvaguardia previste da tale disposizione.

Passando ora al profilo della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio preliminarmente rammenta che (come rilevato da questa stessa Sezione nella recente ordinanza n. 685 in data 26 luglio 2012) la questione della compatibilità costituzionale delle c.d. leggi-provvedimento (e cioè di quegli atti formalmente legislativi che tengono luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispongono, in concreto, su casi e rapporti specifici) è ormai defi-



nitivamente risolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dei Giudici amministrativi con l'affermazione di principi ormai consolidati. In particolare:

A) la Consulta ha riconosciuto l'ammissibilità di tali atti normativi in base al rilievo dell'insussistenza di una "riserva di amministrazione", ossia evidenziando che la Costituzione non garantisce ai pubblici poteri l'esclusività delle pertinenti attribuzioni gestorie e non configura per il legislatore limiti diversi da quelli (formali) dell'osservanza del procedimento di formazione delle leggi, omettendo di prescrivere il contenuto sostanziale ed i caratteri essenziali dei precetti legislativi (*ex multis*, sentenza n. 347 del 1995);

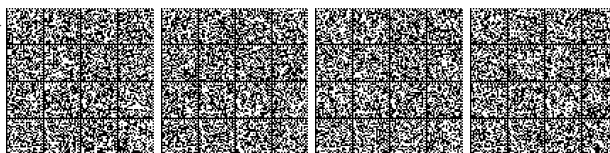
B) una volta ammessa la compatibilità delle leggi in sostituzione di provvedimento con il vigente assetto costituzionale, la prevalente giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 marzo 2012, n. 1349) ritiene che, a fronte di una legge-provvedimento, i diritti di difesa del soggetto leso non vengano ablati, ma si trasferiscano dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale. Il corollario di tale ricostruzione dogmatica dell'assetto della tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è, dunque, la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza, della legge, sino a renderlo anche più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, e ciò in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi;

C) con particolare riferimento al rapporto tra la legge-provvedimento di approvazione di un provvedimento amministrativo già adottato e la pendenza di un procedimento giurisdizionale avente ad oggetto tale provvedimento, merita di essere condivisa la tesi (T.A.R. Puglia Bari, Sez. I, 19 aprile 2006, 1362) secondo la quale: a) la mera pendenza di un ricorso non impedisce l'approvazione della legge-provvedimento, in quanto, i diversamente opinando, si finirebbe con l'ammettere un *unlus* delle prerogative delle assemblee legislative, mediante l'introduzione di un inammissibile nuovo limite, non codificato, all'esercizio della relativa funzione; b) solo la formazione del giudicato può paralizzare un intervento legislativo contrastante con il *dictum* giurisdizionale, in modo da evitare (in coerenza con l'assetto dei poteri delineato dalla Costituzione) l'irrimediabile sacrificio delle garanzie di tutela giurisdizionale; c) la pendenza di un ricorso avente ad oggetto proprio il provvedimento amministrativo da approvare con la legge non si rivela, comunque, del tutto indifferente ai fini del corretto esercizio della funzione legislativa, proprio perché l'eventuale e comprovata esclusiva finalizzazione della legge alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale (ed alla conseguente privazione della stessa possibilità di tutela giurisdizionale per l'interessato) costituirebbe un indice sintomatico dell'irragionevolezza della legge-provvedimento.

Tenuto conto di quanto precede, nonché del fatto che - secondo quanto affermato non solo da questa stessa Sezione nella già richiamata sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011 e nelle ulteriori sentenze n. 6520 in data 7 luglio 2009 e n. 7632 in data 28 luglio 2009, ma anche dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato (ordinanza 31 agosto 2011, n. 3849) - i provvedimenti di riscossione di somme per il raggiungimento dei minimi garantiti richiedevano la previa definizione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 per contrasto con il generale principio di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione (*ex multis*, Corte Cost. 9 marzo 2012, n. 53), con i principi in materia di tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti dell'amministrazione, sanciti dagli articoli 24, comma 1, 103, comma 1, e 113 della Costituzione, con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97), nonché, infine, con il principio del giusto processo (art. 111 e art. 6 della CEDU, in rapporto all'art. 117, comma 1, Cost.) - alla luce delle seguenti considerazioni:

A) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 appare illogica ed irrazionale, perché il Legislatore - nel sostituire ad un meccanismo flessibile, come quello indicato dall'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006 (che affidava alla stessa amministrazione il compito di individuare le concrete misure di salvaguardia per i concessionari storici, senza fissare tetti massimi, ma dando per scontata l'esigenza di parametrare le misure all'andamento del mercato delle scommesse, in modo da impedire che il pagamento dei minimi garantiti, in presenza di una maggiore concorrenza nel mercato, dovuta all'ingresso di nuovi concessionari, potesse pregiudicare l'equilibrio economico dei concessionari storici) con un meccanismo che consente solo una riduzione forfettaria, fino ad un massimo del 5%, dei minimi garantiti dovuti in base al "vecchio" decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 - ha agito al (dichiarato) fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa mediante la definizione stragiudiziale di ogni controversia pendente, ma non ha considerato che la predetta riduzione forfettaria non appare adeguata per garantire l'equilibrio economico dei concessionari storici.

È ad esempio innegabile che al «mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto legge "Bersani" che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni



secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività» (evidenziato nella già richiamata sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011), si siano, nel tempo, aggiunti gli effetti del «mercato parallelo» gestito dai c.d. CTD (centri trasmissione dati), ossia gli effetti della presenza nel mercato italiano delle somme di operatori economici di altri stati membri che agiscono attraverso i predetti CTD, in assenza di concessione, nell'esercizio delle libertà di stabilimento e prestazione dei servizi transfrontalieri, garantite dagli articoli 49 e ss. e 29 e ss. TFUE (si veda al riguardo la sentenza della Corte di Giustizia Costa-Cifone del 16 febbraio 2012, emessa nelle cause riunite G-72/10 e G-77/10).

La misura stabilita direttamente dal legislatore, pertanto, appare del tutto slegata dalla realtà fattuale, tanto che nemmeno dagli atti parlamentari è possibile capire quale tipo di istruttoria sia stata compiuta.

E ciò, anche volendo considerare la necessità per lo Stato italiano (richiamata dalla difesa erariale) di adeguarsi ai principi di parità di trattamento e di tutela della concorrenza, sanciti, in materia, dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Si tratta, infatti, di principi, almeno in astratto, pienamente compatibili con la riduzione ad equità delle condizioni delle convenzioni accessive alla concessioni c.d. storiche.

Di talché è evidente che l'individuazione del punto di equilibrio tra un eventuale vantaggio competitivo goduto in passato dai titolari di siffatte concessioni, e l'attuale assetto del mercato, doveva essere il frutto, quantomeno, di una compiuta e approfondita analisi di cui però, nel caso di specie, non vi è traccia;

B) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 appare quindi effettivamente finalizzata al solo scopo di sottrarre i provvedimenti già impugnati con il ricorso principale al sindacato giurisdizionale (e, quindi, a vanificare il diritto alla tutela giurisdizionale della parte ricorrente), perché - a fronte di quanto affermato non solo da questa stessa Sezione, ma anche dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato nelle pronunce innanzi citate - il legislatore è intervenuto introducendo una nuova disciplina che non consente oramai alcuna forma di sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione, da parte dell'Amministrazione competente, delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, lettera 1), del decreto- legge n. 223/2006.

Ne consegue che la predetta disposizione vanifica il diritto dei concessionari storici di agire in giudizio per tutelare il proprio equilibrio economico a fronte del mutato assetto del mercato delle scommesse ed integra, altresì, la violazione del diritto al giusto processo, quale consacrato nell'art. 111 della Costituzione e nell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (avente pur esso rango costituzionale per effetto del rinvio agli obblighi internazionali pattizi di cui all'art. 117, comma 1, Cost.; *cf.* Corte costituzionale, sentenze nn. 348 e 349 del 2007).

4. Quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione;

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

*P.Q.M.*

*Non definitivamente pronunciando sul ricorso e i motivi aggiunti di cui in premessa, così provvede:*

*1) dichiara il ricorso principale improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse;*

*2) relativamente ai motivi aggiunti, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 - nella parte in cui dispone che "al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie. Conseguentemente, all'articolo 38, comma 4,*



del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) é soppressa” - in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione;

3) dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

4) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;

5) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente sentenza parziale sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2012

Il Presidente: TOSTI

L'Estensore: MARTINO

13C00167

N. 98

Ordinanza del 30 gennaio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Tuke Srl contro Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e A.S.S.I.

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fidejussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

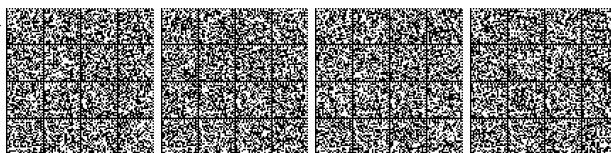
## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 738 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Tuke Srl, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Cardarelli, Fernando Petrivelli, Diego Campugiani, con domicilio eletto presso Francesco Cardarelli in Roma, via G.Pierluigi da Palestrina, 47;

Contro:

Ministero dell'Economia e delle Finanze - AAMS - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale domiciliavano *ex lege* in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;



Assi, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, n.c.;

Per l'annullamento:

del provvedimento prot. 2011/51060/Giochi/SCO/Conc. 1105, pervenuto in data 03.01.2012, con cui viene richiesto il versamento dell'integrazione dei minimi annui garantiti sospesi per gli anni 2008 e 2009;

per quanto occorrer possa, dell'esito della Conferenza dei Servizi così come rappresentato dal verbale del 30.11.2011;

di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente;

nonché per l'annullamento dei seguenti atti, impugnati con motivi aggiunti:

nota AAMS prot. 2012/27171/Giochi/SCO/conc. 1105 del 15 giugno 2012, ricevuta solo in data 27 giugno 2012, con la quale AAMS nel far riferimento al d.l. n. 16 del 2 marzo 2012, conv. con modificazioni dalla l. n. 44 del 2012, ha ritenuto che la predetta norma avesse previsto una riduzione in via equitativa degli importi dovuti o non versati (stabilita nella misura del 5% delle somme dovute) e ha ingiunto il pagamento di euro 30.405,10, a titolo di minimi annui garantiti;

di tutti gli atti connessi, presupposti e conseguenti, tra cui anche la nota prot. n. 2012/28472/Giochi/SCO del 26 giugno 2012, con la quale AAMS pubblicava le tabelle delle variazioni regionali relative al solo 2011.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero intimato e di AAMS;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 5 dicembre 2012 il Cons. Silvia Martino;

Uditi gli avv.ti delle parti, come da verbale;

Visto l'art. 36, co. 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. La società ricorrente, titolare di concessione c.d. "storica" per la raccolta di scommesse ippiche (meglio indicate in epigrafe), in punto di fatto riferisce quanto segue:

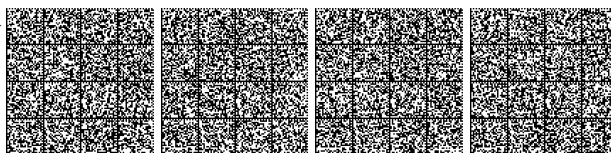
*A)* nell'anno 2006 il mercato del gioco è stato rivoluzionato dall'apertura del canale della raccolta del gioco a distanza, sia per le scommesse su base ippica che per quelle sportive, perché in forza del decreto legge n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, sono stati indetti bandi di gara (c.d. "gare Bersani") per l'assegnazione di nuove concessioni, con conseguente aumento esponenziale dei concessionari della raccolta del gioco;

*B)* la nuova disciplina ha significativamente inciso sul mercato, determinando una notevole diminuzione delle entrate per i concessionari storici, pur permanendo invariate le condizioni di cui alla convenzione di concessione dagli stessi sottoscritta;

*C)* tale situazione ha indotto il legislatore a prevedere l'adozione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'articolo 38, comma 4, lett. *l)*, del decreto legge n. 223/2006;

*D)* la mancata adozione di tali misure di salvaguardia ha inizialmente indotto l'Amministrazione dei Monopoli (di seguito A.A.M.S.) a sospendere il versamento delle somme relative all'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2009, perché il giudice amministrativo (T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, 9 luglio 2009, n. 6521; idem, 28 luglio 2009, n. 7641) ha ribadito, in più di un'occasione che i provvedimenti di riscossione delle somme dovute a titolo di minimi garantiti non possono essere adottati prima della definizione delle misure di salvaguardia;

*E)* sebbene il quadro normativo sia rimasto invariato, l'A.A.M.S. con la determinazione impugnata con il ricorso principale, ha nuovamente ingiunto il versamento dei minimi garantiti dovuti per gli anni dal 2006 al 2010, motivando tale richiesta con la considerazione che «non è possibile individuare, allo stato, misure di salvaguardia ulteriori rispetto a quelle già individuate secondo i criteri delle procedure selettive indette nel corso del 2006»;



Di tali provvedimenti la ricorrente ha quindi chiesto l'annullamento, deducendo:

la violazione dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 223/2006, conv. con modificazioni in l. n. 248/2006; la violazione del giudicato formatosi sulle sentenze di questa Sezione nn. 7624/2009 e 6522/2011; la violazione dei principi di proporzionalità e correttezza dell'azione amministrativa;

in particolare, la violazione degli artt. 1 e 2 della l. n. 241/90 per non avere mai l'amministrazione portato a termine, pur avendolo avviato, il procedimento per l'adozione delle c.d. misure di salvaguardia;

la violazione delle stesse prescrizioni del decreto interdirigenziale del 10 ottobre 2003 (che fissa le modalità per il calcolo dei minimi garantiti), per non avere mai l'amministrazione provveduto a pubblicare (secondo quanto previsto in tale provvedimento) le tabelle annuali delle variazioni dei prelievi su base regionale relativamente alla annualità in contestazione.

Questa Sezione, con l'ordinanza n. 684/2012, resa nella camera di consiglio del 22.2.2012, ha accolto la domanda cautelare proposta, evidenziando in motivazione il permanente inadempimento dell'amministrazione in ordine all'obbligo di adottare le c.d. "misure di salvaguardia".

Nelle more della definizione del giudizio, è quindi accaduto che:

A) la legge 26 aprile 2012, n. 44, ha convertito il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, il quale all'art. 10, comma 5, dispone che, "al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fidejussorie. Conseguentemente, all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera è soppressa»;

B) sulla scorta del mutato quadro normativo, l'A.A.M.S. ha notificato alla società ricorrente una ulteriore determinazione in data 15 giugno 2012, con la quale ha nuovamente richiesto il versamento dei minimi garantiti dovuti, applicando la riduzione equitativa prevista dall'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012 ed evidenziando in motivazione che tale riduzione, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall'altro, ha comportato l'abrogazione espressa dell'articolo 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006.

La società ha quindi impugnato (con motivi aggiunti) tale ulteriore determinazione, in particolare evidenziando:

la mancanza del concerto con ASSI e Mipaf, pur previsto dalla sopravvenuta normativa;

l'erroneità del calcolo della base imponibile, perdurando l'inadempimento in ordine alla pubblicazione delle tabelle di variazione (di cui al d.d. del 10 ottobre 2003) e, comunque, non essendo stata in alcun modo considerata l'incidenza della nuova rete di gioco c.d. "Bersani" sul volume di raccolta realizzato dai concessionari storici, né delle quote di prelievo versate sulla tipologia di scommessa c.d. "ippica nazionale";

perplexità e contraddittorietà dell'azione amministrativa, con riferimento alle modalità stabilite per i concessionari al fine di aderire alla rateazione ovvero alla compensazione;

illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, d.l. n. 16/2012, conv. in l. n. 44/2012, per contrasto con gli artt. 3, 24, 97, 102, 104 e 108 della Costituzione; irragionevolezza manifesta, nonché, ancora, con gli artt. 11, 111 e 117 della Costituzione, per violazione dell'art. 6 della Cedu; in particolare:

la norma sarebbe esclusivamente finalizzata alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale (rispetto al contenzioso tuttora pendente) e, comunque ad eludere le indicazioni conformative ricavabili dalle sentenze, passate in giudicato, del TAR;

non terrebbe in alcun conto il profondo e radicale mutamento della situazione di mercato, si da rafforzare la discriminazione dei vecchi concessionari rispetto ai concessionari c.d. "Bersani";

si porrebbe in contrasto con l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che afferma il diritto al "giusto processo" (avente rango costituzionale per effetto del rinvio operato dall'art. 117, comma 1, Cost.);

sarebbero comunque insussistenti quelle "ragioni imperative di interesse generale" che consentono di derogare a tale principio;



La difesa erariale con memoria depositata in data 3.11.2012, ha eccepito che la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 non è lesiva di interessi delle ricorrenti, né limitativa della tutela giurisdizionale, perché definisce la problematica in questione, stabilendo una misura economica delle somme dovute e non versate (che, in base alla giurisprudenza del giudice amministrativo, non potevano essere richieste prima della individuazione delle c.d. misure di salvaguardia) e abrogando la disposizione fonte delle cd. misure di salvaguardia, in linea con i principi enunciati nella sentenza della Corte di Giustizia del 16 febbraio 2012 medio tempore depositata.

In particolare la difesa erariale richiama il punto 57 della predetta sentenza della Corte di Giustizia, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «tutti i potenziali offerenti dispongano di uguali opportunità, ed implica dunque che costoro siano assoggettati alle medesime condizioni. Ciò vale a maggior ragione in una situazione quale quella in esame nei procedimenti principali, in cui una violazione del diritto dell'Unione da parte dell'autorità aggiudicatrice interessata ha già avuto come conseguenza una disparità di trattamento in danno di alcuni operatori», ed il punto 59 della medesima sentenza, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «ragioni di natura economica - come l'obiettivo di garantire agli operatori aggiudicatari di concessioni dopo la gara del 1999 la continuità, la stabilità finanziaria o una giusta remunerazione degli investimenti realizzati - non possono essere riconosciute quali motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una restrizione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (sentenza Commissione/Italia, cit., punto 35 e la giurisprudenza ivi citata, nonché sentenza dell'11 marzo 2010, Attanasio Group, C-384/08, Racc. pag. 1-2055, punti 53-56)».

Parte ricorrente ha depositato una memoria di replica.

Il ricorso, e i motivi aggiunti, sono stati trattenuti in decisione alla pubblica udienza del 5 dicembre 2012.

## DIRITTO

1. In via preliminare, il Collegio ritiene che il ricorso principale, debba essere dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, alla luce delle seguenti considerazioni:

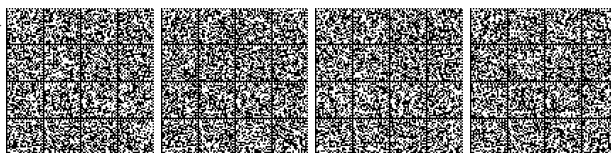
A) la presente controversia rientra tra le “controversie pendenti” alle quali si riferisce la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012;

B) a prescindere da ogni considerazione in merito alla legittimità costituzionale di tale disposizione, si deve ritenere che la stessa abbia imposto alle amministrazioni interessate un vero e proprio obbligo di procedere alla definizione, anche in via transattiva, delle controversie relative all'integrazione dei c.d. minimi garantiti, attraverso la “definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari ... con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie”;

C) stante quanto precede, si deve ritenere altresì che l'insorgenza di tale obbligo abbia determinato l'inefficacia delle precedenti richieste di pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi garantiti, perché la riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari storici è evidentemente prevista in connessione con l'abrogazione espressa della disposizione dell'articolo 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223/2006, che prevedeva l'obbligo di individuare misure di salvaguardia per i predetti concessionari, ma che non ha mai avuto attuazione da parte delle amministrazioni interessate (come si evince dal verbale della conferenza di servizi del 30 novembre 2011).

2. Relativamente ai motivi aggiunti, aventi ad oggetto la determinazione in data 15 giugno 2012 con la quale l'A.A.M.S. ha richiesto il pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi annui garantiti ricalcolate con una riduzione del 5% ai sensi della predetta disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, il Collegio osserva, in primo luogo, che i provvedimenti impugnati, non costituiscono una mera proposta transattiva, bensì sono chiaramente preordinati e finalizzati al recupero delle somme ancora dovute dai concessionari.

Posta tale premessa, è necessario altresì evidenziare che la riduzione equitativa prevista dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall'altro, ha comportato l'abrogazione espressa dell'articolo 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223/2006. In altri termini, il Collegio condivide la tesi (su cui si fondano le nuove richieste di pagamento formulata dall'A.A.M.S.), secondo la quale - a fronte della mancata definizione in via amministrativa delle misure di salvaguardia previste dall'articolo 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223/2006 e delle numerose controversie insorte a seguito delle richieste di pagamento dei minimi garantiti formulate dall'A.A.M.S. all'inizio del 2012 nonostante la mancata definizione in via amministrativa delle predette misure di salvaguardia - il legislatore è intervenuto con una legge-provvedimento (l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012) destinata ad incidere sulle controversie





pendenti, abrogando il meccanismo di salvaguardia previsto dall'articolo 38, comma 4, la lettera *l*), del decreto-legge n. 223/2006 e sostituendo tale meccanismo con un diverso meccanismo, costituito essenzialmente da una riduzione, predeterminata per legge in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute dai concessionari a titolo di minimi garantiti.

Orbene, sebbene il legislatore abbia manifestato la volontà di tener conto della peculiare posizione dei concessionari storici introducendo il diverso meccanismo costituito dalla riduzione, in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012 che il Collegio intende sollevare, d'ufficio, nei termini di seguito indicati.

3. Innanzi tutto, in punto di rilevanza della questione, occorre ribadire che l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, ha abrogato la disposizione dell'articolo 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006, che aveva introdotto - in favore dei concessionari storici (ivi compresa le parti ricorrenti), in quanto tenute al pagamento dei minimi garantiti - l'obbligo di definire in via amministrativa misure di salvaguardia volte a garantire l'equilibrio economico di tali soggetti ed ha previsto a tutela di costoro soltanto la possibilità di ottenere una riduzione, peraltro non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti.

Infatti questa stessa Sezione nella sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011 ha da ultimo ribadito che la disposizione dell'art. 38, comma 4, lettera *l*), della legge n. 223 del 2006 è stata introdotta a garanzia dei concessionari storici, essendo l'obbligo di definire le modalità di salvaguardia di tali soggetti finalizzato «a consentire il riequilibrio delle obbligazioni consacrate nelle concessioni per la raccolta di scommesse ippiche già rilasciate, in ragione del mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto legge “Bersani”, che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività», ed ha evidenziato, nel contempo, come l'introduzione dell'obbligo di definire tali modalità di salvaguardia rendesse «inapplicabile il contenuto del decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 che aveva stabilito, sotto la vigenza della precedente normativa, il metodo di calcolo per individuare il c.d. minimo garantito».

Risulta, quindi, evidente che, per effetto dell'abrogazione della disposizione dell'articolo 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006, le ricorrenti non possono più beneficiare delle modalità di salvaguardia previste da tale disposizione.

Passando ora al profilo della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio preliminarmente rammenta che (come rilevato da questa stessa Sezione nella recente ordinanza n. 685 in data 26 luglio 2012) la questione della compatibilità costituzionale delle c.d. leggi-provvedimento (e cioè di quegli atti formalmente legislativi che tengono luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispongono, in concreto, su casi e rapporti specifici) è ormai definitivamente risolta dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e dei Giudici amministrativi con l'affermazione di principi ormai consolidati. In particolare:

*A)* la Consulta ha riconosciuto l'ammissibilità di tali atti normativi in base al rilievo dell'insussistenza di una “riserva di amministrazione”, ossia evidenziando che la Costituzione non garantisce ai pubblici poteri l'esclusività delle pertinenti attribuzioni gestorie e non configura per il legislatore limiti diversi da quelli (formali) dell'osservanza del procedimento di formazione delle leggi, omettendo di prescrivere il contenuto sostanziale ed i caratteri essenziali dei precetti legislativi (*ex multis*, sentenza n. 347 del 1995);

*B)* una volta ammessa la compatibilità delle leggi in sostituzione di provvedimento con il vigente assetto costituzionale, la prevalente giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 marzo 2012, n. 1349) ritiene che, a fronte di una legge-provvedimento, i diritti di difesa del soggetto leso non vengano ablati, ma si trasferiscano dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale. Il corollario di tale ricostruzione dogmatica dell'assetto della tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è, dunque, la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo anche più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, e ciò in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi;

*C)* con particolare riferimento al rapporto tra la legge-provvedimento di approvazione di un provvedimento amministrativo già adottato e la pendenza di un procedimento giurisdizionale avente ad oggetto tale provvedimento, merita di essere condivisa la tesi (T.A.R. Puglia Bari, Sez. I, 19 aprile 2006, n. 1362) secondo la quale: *a)* la mera pendenza di un ricorso non impedisce l'approvazione della legge-provvedimento, in quanto, diversamente opinando, si finirebbe con l'ammettere un *vulnus* delle prerogative delle assemblee legislative, mediante l'introduzione di un inammissibile nuovo limite, non codificato, all'esercizio della relativa funzione; *b)* solo la formazione del giudicato



può paralizzare un intervento legislativo contrastante con il *dictum* giurisdizionale, in modo da evitare (in coerenza con l'assetto dei poteri delineato dalla Costituzione) l'irrimediabile sacrificio delle garanzie di tutela giurisdizione; c) la pendenza di un ricorso avente ad oggetto proprio il provvedimento amministrativo da approvare con la legge non si rivela, comunque, del tutto indifferente ai fini del corretto esercizio della funzione legislativa, proprio perché l'eventuale e comprovata esclusiva finalizzazione della legge alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale (ed alla conseguente privazione della stessa possibilità di tutela giurisdizionale per l'interessato) costituirebbe un indice sintomatico dell'irragionevolezza della legge-provvedimento.

Tenuto conto di quanto precede, nonché del fatto che - secondo quanto affermato non solo da questa stessa Sezione nella già richiamata sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011 e nelle ulteriori sentenze n. 6520 in data 7 luglio 2009 e n. 7632 in data 28 luglio 2009, ma anche dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato (ordinanza 31 agosto 2011, n. 3849) - i provvedimenti di riscossione di somme per il raggiungimento dei minimi garantiti richiedevano la previa definizione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'articolo 38, comma 4, lettera D, del decreto-legge n. 223/2006, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 per contrasto con il generale principio di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione (*ex multis*, Corte Cost. 9 marzo 2012, n. 53), con i principi in materia di tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti dell'amministrazione, sanciti dagli articoli 24, comma 1, 103, comma 1, e 113 della Costituzione, con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97), nonché, infine, con il principio del giusto processo (art. 111 e art. 6 della CEDU, in rapporto all'art. 117, comma 1, Cost.) - alla luce delle seguenti considerazioni:

A) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 appare illogica ed irrazionale, perché il Legislatore - nel sostituire ad un meccanismo flessibile, come quello indicato dall'articolo 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006 (che affidava alla stessa amministrazione il compito di individuare le concrete misure di salvaguardia per i concessionari storici, senza fissare tetti massimi, ma dando per scontata l'esigenza di parametrare le misure all'andamento del mercato delle scommesse, in modo da impedire che il pagamento dei minimi garantiti, in presenza di una maggiore concorrenza nel mercato, dovuta all'ingresso di nuovi concessionari, potesse pregiudicare l'equilibrio economico dei concessionari storici) con un meccanismo che consente solo una riduzione forfettaria, fino ad un massimo del 5%, dei minimi garantiti dovuti in base al "vecchio" decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 ha agito al (dichiarato) fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa mediante la definizione stragiudiziale di ogni controversia pendente, ma non ha considerato che la predetta riduzione forfettaria non appare adeguata per garantire l'equilibrio economico dei concessionari storici.

È ad esempio innegabile che al «mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto legge "Bersani" che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività» (evidenziato nella già richiamata sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011), si siano, nel tempo, aggiunti gli effetti del «mercato parallelo» gestito dai c.d. CTD (centri trasmissione dati), ossia gli effetti della presenza nel mercato italiano delle scommesse di operatori economici di altri Stati membri che agiscono attraverso i predetti CTD, in assenza di concessione, nell'esercizio delle libertà di stabilimento e prestazione dei servizi transfrontalieri, garantite dagli articoli 49 e ss. e 29 e ss. TFUE (si veda al riguardo la sentenza della Corte di Giustizia Costa-Cifone del 16 febbraio 2012, emessa nelle cause riunite C-72/10 e C-77/10).

La misura stabilita direttamente dal legislatore, pertanto, appare del tutto slegata dalla realtà fattuale, tanto che nemmeno dagli atti parlamentari è possibile capire quale tipo di istruttoria sia stata compiuta.

E ciò, anche volendo considerare la necessità per lo Stato italiano (richiamata dalla difesa erariale) di adeguarsi ai principi di parità di trattamento e di tutela della concorrenza, sanciti, in materia, dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Si tratta, infatti, di principi, almeno in astratto, pienamente compatibili con la riduzione ad equità delle condizioni delle convenzioni accessive alla concessioni c.d. storiche.

Di talché è evidente che l'individuazione del punto di equilibrio tra un'eventuale vantaggio competitivo goduto in passato dai titolari di siffatte concessioni, e l'attuale assetto del mercato, doveva essere il frutto, quantomeno, di una compiuta e approfondita analisi di cui però, nel caso di specie, non vi è traccia;



B) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 appare quindi effettivamente finalizzata al solo scopo di sottrarre i provvedimenti già impugnati con il ricorso principale al sindacato giurisdizionale (e, quindi, a vanificare il diritto alla tutela giurisdizionale delle parti ricorrenti), perché - a fronte di quanto affermato non solo da questa stessa Sezione, ma anche dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato nelle pronunce innanzi citate - il legislatore è intervenuto introducendo una nuova disciplina che non consente oramai alcuna forma di sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione, da parte dell'Amministrazione competente, delle misure di salvaguardia previste dall'articolo 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006.

Ne consegue che la predetta disposizione vanifica il diritto dei concessionari storici di agire in giudizio per tutelare il proprio equilibrio economico a fronte del mutato assetto del mercato delle scommesse ed integra, altresì, la violazione del diritto al giusto processo, quale consacrato nell'art. 111 della Costituzione e nell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (avente pur esso rango costituzionale per effetto del rinvio agli obblighi internazionali pattizi di cui all'art. 117, comma 1, Cost.; *cf.*: Corte Costituzionale, sentenze nn. 348 e 349 del 2007).

4. Quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione;

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

*P.Q.M.*

*Non definitivamente pronunciando sul ricorso e i motivi aggiunti di cui in premessa, così provvede:*

*1) dichiara il ricorso principale improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse;*

*2) relativamente ai motivi aggiunti, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 - nella parte in cui dispone che "al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie. Conseguentemente, all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) è soppressa" - in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione;*

*3) dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti Corte Costituzionale;*

*4) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;*

*5) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente sentenza parziale sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2012.

*Il Presidente: TOSTI*

*L'Estensore: MARTINO*



## n. 99

*Ordinanza del 30 gennaio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Agenzia Ippica Imperia Srl ed altri contro Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato.*

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente sentenza sul ricorso numero di registro generale 395 del 2012, proposto da: Agenzia Ippica Imperia s.r.l., Tobsnet Srl, M & C Ippobet s.r.l., Agenzia Ippica s.r.l., Prodigio Bet Srl, Agenzia Ippica Momi-gliano Novasport s.r.l., All Service Srl Unipersonale, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *p.t.*, rappresentati e difesi dall'avv. Antonio Manno, con domicilio eletto presso Studio Legale Grillone in Roma, via Renato Cesarini, 106;

Contro:

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Aams - Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

sul ricorso numero di registro generale 5455 del 2012, proposto da: Agenzia Ippica Imperia s.r.l, M & C s.r.l., Soc Agenzia Ippica s.r.l., Prodigio Bet s.r.l., Agenzia Ippica Momigliano di Parabita G & C s.n.c., Gaiv Gestione A.I. Vercelli di Diana Francesco & C, Ippobet s.r.l. di Binaggia Antonino, Three Old Bets di Guitto Antonio, Ottonello e Mosca s.n.c., Novasport s.r.l., All Service s.r.l. unipersonale, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Antonio Manno e Caterina Grillone, con domicilio eletto presso Studio Legale Grillone in Roma, via Renato Cesarini, 106;

Contro:

Ministero dell'Economia e delle Finanze, — Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per l'annullamento:

quanto al ricorso n. 395 del 2012:

- della nota dell'A.A.M.S. prot. 2011/51060/Giochi/SCO/Conc. 390;
- della nota dell'A.A.M.S. prot. 2011/51060/Giochi/SCO/Conc. 1027;
- della nota dell'A.A.M.S. prot. 2011/51060/Giochi/SCO/Conc. 1218;
- della nota dell'A.A.M.S. prot. 2011/51060/Giochi/SCO/Conc. 1547;
- della nota dell'A.A.M.S. prot. 2011/51060/Giochi/SCO/Conc. 355;
- della nota dell'A.A.M.S. prot. 2011/51060/Giochi/SCO/Conc. 1050;
- della nota dell'A.A.M.S. prot. 2011/51060/Giochi/SCO/Conc. 458;
- della nota dell'A.A.M.S. prot. 2011/51060/Giochi/SCO/Conc. 194;
- della nota dell'A.A.M.S. prot. 2011/51060/Giochi/SCO/Conc, 1389; note tutte con le quali è stata richiesta l'integrazione dei minimi annui garantiti sospesi;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso;



quanto al ricorso n. 5455 del 2012, per l'annullamento:

- della nota dell'a.a.m.s. prot. 2012/27169/giochi/sco/conc. 390;
- della nota dell'a.a.m.s. prot. 2012/27171/giochi/sco/conc. 1218;
- della nota dell'a.a.m.s. prot. 2012/27171/giochi/sco/conc. 355;
- della nota dell'a.a.m.s. prot. 2012/27171/giochi/sco/conc. 1050;
- della nota dell'a.a.m.s. prot. 2012/27171/giochi/sco/conc. 458;
- della nota dell'a.a.m.s. prot. 2012/27171/giochi/sco/conc. 367;
- della nota dell'a.a.m.s. prot. 2012/27171/giochi/sco/conc. 1547;
- della nota dell'a.a.m.s. prot. 2012/27171/giochi/sco/conc. 1027;
- della nota dell'a.a.m.s. prot. 2012/27169/giochi/sco/conc. 353;
- della nota dell'a.a.m.s. prot. 2012/27171/giochi/sco/conc. 188;
- della nota dell'a.a.m.s. prot. 2012/27171/giochi/sco/conc. 194;
- della nota dell'a.a.m.s. prot. 2012/27171/giochi/sco/conc. 1389;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 5 dicembre 2012 il Cons. Silvia Martino;

Uditi gli avv.ti delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO

1. Le società (meglio indicate in epigrafe), titolari di concessioni c.d. "storiche" per la raccolta di scommesse ippiche, con il ricorso n. 395/2012, in punto di fatto riferiscono quanto segue:

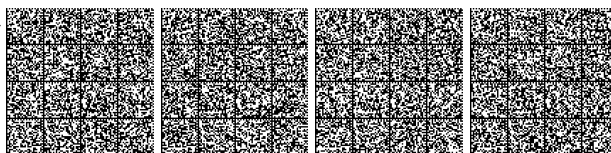
A) nell'anno 2006 il mercato del gioco è stato rivoluzionato dall'apertura del canale della raccolta del gioco a distanza, sia per le scommesse su base ippica che per quelle sportive, perché in forza del decreto legge n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, sono stati indetti bandi di gara (c.d. "gare Bersani") per l'assegnazione di nuove concessioni, con conseguente aumento esponenziale dei concessionari della raccolta del gioco;

B) la nuova disciplina ha significativamente inciso sul mercato, determinando una notevole diminuzione delle entrate per i concessionari storici, pur permanendo invariate le condizioni di cui alla convenzione di concessione dagli stessi sottoscritta;

C) tale situazione ha indotto il legislatore a prevedere l'adozione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'articolo 38, comma 4, lett. l), del decreto legge n. 223/2006;

D) la mancata adozione di tali misure di salvaguardia ha inizialmente indotto l'Amministrazione dei Monopoli (di seguito A.A.M.S.) a sospendere il versamento delle somme relative all'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2009, perché il giudice amministrativo (T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 9 luglio 2009, n. 6521; idem, 28 luglio 2009, n. 7641; cfr. anche la sentenza n. 37894/2010, emessa nei confronti delle odierne ricorrenti) ha ribadito, in più di un'occasione che i provvedimenti di riscossione delle somme dovute a titolo di minimi garantiti non possono essere adottati prima della definizione delle misure di salvaguardia;

E) sebbene il quadro normativo sia rimasto invariato, l'A.A.M.S. con le impugnate determinazioni dirigenziali, ha nuovamente ingiunto il versamento dei minimi garantiti dovuti per gli anni dal 2006 al 2010, motivando tale richiesta con la considerazione che «non è possibile individuare, allo stato, misure di salvaguardia ulteriori rispetto a quelle già individuate secondo i criteri delle procedure selettive indette nel corso del 2006»;



Di tali provvedimenti le società hanno quindi chiesto l'annullamento, deducendo plurimi vizi di illegittimità per violazione di legge, disparità di trattamento e lesione del principio del legittimo affidamento.

Questa Sezione, con l'ordinanza n. 530 del 9.2.2012, ha accolto la domanda cautelare proposta, evidenziando in motivazione il permanente inadempimento dell'amministrazione in ordine all'obbligo di adottare le c.d. "misure di salvaguardia".

Nelle more della definizione del giudizio introdotto con il ricorso n. 395/2012 e quindi accaduto che:

A) la legge 26 aprile 2012, n. 44, ha convertito il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, il quale all'art. 10, comma 5, dispone che, "al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze — Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico — ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fidejussorie. Conseguentemente, all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) è soppressa);

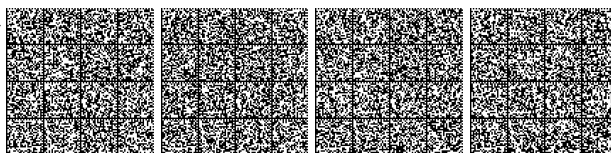
B) sulla scorta del mutato quadro normativo, l'A.A.M.S. ha notificato alle società ricorrenti ulteriori determinazioni (recanti tutte la data del 15 giugno 2012), con le quali ha nuovamente richiesto il versamento dei minimi, garantiti dovuti, applicando la riduzione equitativa prevista dall'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012 ed evidenziando in motivazione che tale riduzione, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall'altro, ha comportato l'abrogazione espressa dell'articolo 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006. Le parti originariamente ricorrenti, nonché due ulteriori società, pur esse destinatarie delle determinazioni del 15.6.2012 (meglio indicate in epigrafe), hanno quindi impugnato (ricorso n. 5455/2012) tali ulteriori determinazioni, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

- totale indeterminatezza dei parametri in base ai quali è stato calcolato l'importo asseritamente dovuto;
- irragionevolezza della percentuale di riduzione del 5%, stabilita in via legislativa;
- lesione del principio del legittimo affidamento ed ingiustizia manifesta;

Con ordinanza n. 3442/2012, del 27 settembre 2012, è stata accordata la tutela cautelare.

La difesa erariale con memoria depositata in data 3.11.2012, ha eccepito che la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 non è lesiva di interessi delle ricorrenti, né limitativa della tutela giurisdizionale, perché definisce la problematica in questione, stabilendo una misura economica delle somme dovute e non versate (che, in base alla giurisprudenza del giudice amministrativo, non potevano essere richieste prima della individuazione delle c.d. misure di salvaguardia) e abrogando la disposizione fonte delle ed. misure di salvaguardia, in linea con i principi enunciati nella sentenza della Corte di Giustizia del 16 febbraio 2012 *medio tempore* depositata. In particolare la Difesa erariale richiama il punto 57 della predetta sentenza della Corte di Giustizia, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «tutti i potenziali offerenti dispongano di uguali opportunità, ed implica dunque che costoro siano assoggettati alle medesime condizioni. Ciò vale a maggior ragione in una situazione quale quella in esame nei procedimenti principali, in cui una violazione del diritto dell'Unione da parte dell'autorità aggiudicatrice interessata ha già avuto come conseguenza una disparità di trattamento in danno di alcuni operatori», ed il punto 59 della medesima sentenza, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «ragioni di natura economica — come l'obiettivo di garantire agli operatori aggiudicatari di concessioni dopo la gara del 1999 la continuità, la stabilità finanziaria o una giusta remunerazione degli investimenti realizzati — non possono essere riconosciute quali motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una restrizione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (sentenza Commissione/Italia, cit., punto 35 e la giurisprudenza ivi citata, nonché sentenza dell'11 marzo 2010, Attanasio Group, C-384/08, Racc. pag. I-2055, punti 53-56)».

Alla pubblica udienza del 5 dicembre 2012 i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.



## DIRITTO

1. In via preliminare — stanti gli evidenti profili di connessione soggettiva ed oggettiva tra i due ricorsi in epigrafe indicati — appare opportuno disporre la riunione.

2. Sempre in via preliminare il Collegio ritiene che il ricorso n. 395/2012 debba essere dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, alla luce delle seguenti considerazioni:

A) la presente controversia rientra tra le “controversie pendenti” alle quali si riferisce la disposizione dell’art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012;

B) a prescindere da ogni considerazione in merito alla legittimità costituzionale di tale disposizione, si deve ritenere che la stessa abbia imposto alle amministrazioni interessate un vero e proprio obbligo di procedere alla definizione, anche in via transattiva, delle controversie relative all’integrazione dei c.d. minimi garantiti, attraverso la “definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari ... con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie”;

C) stante quanto precede, si deve ritenere altresì che l’insorgenza di tale obbligo abbia determinato l’inefficacia delle precedenti richieste di pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi garantiti, perché la riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari storici è evidentemente prevista in connessione con l’abrogazione espressa della disposizione dell’articolo 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223/2006, che prevedeva l’obbligo di individuare misure di salvaguardia per i predetti concessionari, ma che non ha mai avuto attuazione da parte delle Amministrazione interessate (come si evince dal verbale della conferenza di servizi del 30 novembre 2011).

3. Passando al ricorso n. 5455/2012, avente ad oggetto le determinazioni dirigenziali in data 15 giugno 2012 con le quali l’A.A.M.S. ha richiesto alle ricorrenti il pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi annui garantiti ricalcolate con una riduzione del 5% ai sensi della predetta disposizione dell’art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, il Collegio osserva, in primo luogo, che i provvedimenti impugnati, non costituiscono una mera proposta transattiva, bensì sono chiaramente preordinati e finalizzati, in sostituzione di quelli in precedenza adottati e sospesi dalla Sezione, al recupero delle somme ancora dovute dai concessionari.

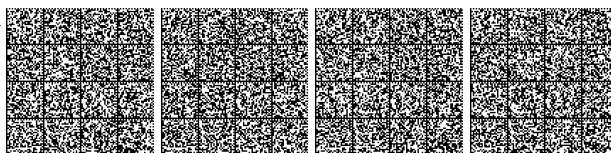
Posta tale premessa, il Collegio ritiene altresì necessario evidenziare che la riduzione equitativa prevista dell’art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell’obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall’altro, ha comportato l’abrogazione espressa dell’articolo 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223/2006.

In altri termini, il Collegio condivide la tesi (su cui si fondano le nuove richieste di pagamento formulate dall’A.A.M.S.), secondo la quale — a fronte della mancata definizione in via amministrativa delle misure di salvaguardia previste dall’articolo 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223/2006 e delle numerose controversie insorte a seguito delle richieste di pagamento dei minimi garantiti formulate dall’A.A.M.S. all’inizio del 2012 nonostante la mancata definizione in via amministrativa delle predette misure di salvaguardia — il legislatore è intervenuto con una legge-provvedimento (l’art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012) destinata ad incidere sulle controversie pendenti, abrogando il meccanismo di salvaguardia previsto dall’articolo 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223/2006 e sostituendo tale meccanismo con un diverso meccanismo, costituito essenzialmente da una riduzione, predeterminata per legge in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute dai concessionari a titolo di minimi garantiti.

Orbene, sebbene il legislatore abbia manifestato la volontà di tener conto della peculiare posizione dei concessionari storici introducendo il diverso meccanismo costituito dalla riduzione, in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione dell’art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012 che il Collegio intende sollevare, d’ufficio, nei termini di seguito indicati.

4. Innanzi tutto, in punto di rilevanza della questione, occorre ribadire che l’art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, ha abrogato la disposizione dell’articolo 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006, che aveva introdotto — in favore dei concessionari storici, in quanto tenuti al pagamento dei minimi garantiti — l’obbligo di definire in via amministrativa misure di salvaguardia volte a garantire l’equilibrio economico di tali soggetti ed ha previsto a tutela di costoro soltanto la possibilità di ottenere una riduzione, peraltro non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti.

Infatti questa stessa Sezione nella sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011 ha da ultimo ribadito che la disposizione dell’art. 38, comma 4, lettera l), della legge n. 223 del 2006 è stata introdotta a garanzia dei concessionari storici,



essendo l'obbligo di definire le modalità di salvaguardia di tali soggetti finalizzato «a consentire il riequilibrio delle obbligazioni consacrate nelle concessioni per la raccolta di scommesse ippiche già rilasciate, in ragione del mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto legge "Bersani", che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività», ed ha evidenziato, nel contempo, come l'introduzione dell'obbligo di definire tali modalità di salvaguardia rendesse «inapplicabile il contenuto del decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 che aveva stabilito, sotto la vigenza della precedente normativa, il metodo di calcolo per individuare il c.d. minimo garantito».

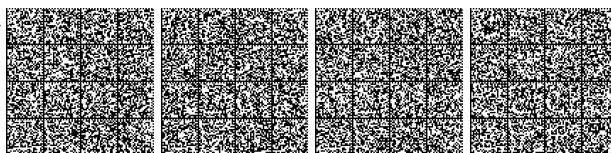
Risulta, quindi, evidente che, per effetto dell'abrogazione della disposizione dell'articolo 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006, le ricorrenti non possono più beneficiare delle modalità di salvaguardia previste da tale disposizione.

Passando poi al profilo della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio preliminarmente rammenta che (come rilevato da questa stessa Sezione nella recente ordinanza n. 685 in data 26 luglio 2012) la questione della compatibilità costituzionale delle c.d. leggi-provvedimento (e cioè di quegli atti formalmente legislativi che tengono luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispongono, in concreto, su casi e rapporti specifici) è ormai definitivamente risolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dei Giudici amministrativi con l'affermazione di principi ormai consolidati. In particolare:

A) la Consulta ha riconosciuto l'ammissibilità di tali atti normativi in base al rilievo dell'insussistenza di una "riserva di amministrazione", ossia evidenziando che la Costituzione non garantisce ai pubblici poteri l'esclusività delle pertinenti attribuzioni gestorie e non configura per il legislatore limiti diversi da quelli (formali) dell'osservanza del procedimento di formazione delle leggi, omettendo di prescrivere il contenuto sostanziale ed i caratteri essenziali dei precetti legislativi (*ex multis*, sentenza n. 347 del 1995);

B) una volta ammessa la compatibilità delle leggi in sostituzione di provvedimento con il vigente assetto costituzionale, la prevalente giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. IV, 9 marzo 2012, n. 1349) ritiene che, a fronte di una legge-provvedimento, i diritti di difesa del soggetto leso non vengano ablati, ma si trasferiscano dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale. Il corollario di tale ricostruzione dogmatica dell'assetto della tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è, dunque, la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo anche più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, e ciò in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi;

C) con particolare riferimento al rapporto tra la legge-provvedimento di approvazione di un provvedimento amministrativo già adottato e la pendenza di un procedimento giurisdizionale avente ad oggetto tale provvedimento, merita di essere condivisa la tesi (T.A.R. Puglia Bari, sez. I, 19 aprile 2006, n. 1362) secondo la quale: a) la mera pendenza di un ricorso non impedisce l'approvazione della legge-provvedimento, in quanto, diversamente opinando, si finirebbe con l'ammettere un *vulnus* delle prerogative delle assemblee legislative, mediante l'introduzione di un inammissibile nuovo limite, non codificato, all'esercizio della relativa funzione; b) solo la formazione del giudicato può paralizzare un intervento legislativo contrastante con il *dictum* giurisdizionale, in modo da evitare (in coerenza con l'assetto dei poteri delineato dalla Costituzione) l'irrimediabile sacrificio delle garanzie di tutela giurisdizionale; c) la pendenza di un ricorso avente ad oggetto proprio il provvedimento amministrativo da approvare con la legge non si rivela, comunque, del tutto indifferente ai fini del corretto esercizio della funzione legislativa, proprio perché l'eventuale e comprovata esclusiva finalizzazione della legge alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale (ed alla conseguente privazione della stessa possibilità di tutela giurisdizionale per l'interessato) costituirebbe un indice sintomatico dell'irragionevolezza della legge-provvedimento. Tenuto conto di quanto precede, nonché del fatto che — secondo quanto affermato non solo da questa stessa Sezione nella già richiamata sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011 e nelle ulteriori sentenze n. 6520 in data 7 luglio 2009 e n. 7632 in data 28 luglio 2009, ma anche dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato (ordinanza 31 agosto 2011, n. 3849) — i provvedimenti di riscossione di somme per il raggiungimento dei minimi garantiti richiedevano la previa definizione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'articolo 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 per contrasto con il generale principio di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione (*ex multis*, Corte cost. 9 marzo 2012, n. 53), con i principi in materia di tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti dell'amministrazione, sanciti dagli articoli 24, comma 1, 103, comma 1, e 113 della Costituzione, con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa





(art. 97), nonché, infine, con il principio del giusto processo (art. 111 e art. 6 della CEDU, in rapporto all'art. 117, comma 1, Cost.) — alla luce delle seguenti considerazioni:

A) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 appare illogica ed irrazionale, perché il Legislatore — nel sostituire ad un meccanismo flessibile, come quello indicato dall'articolo 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006 (che affidava all'amministrazione il compito di individuare le concrete misure di salvaguardia per i concessionari storici, senza fissare tetti massimi, ma dando per scontata l'esigenza di parametrare le misure di salvaguardia all'andamento del mercato delle scommesse, in modo da impedire che il pagamento dei minimi garantiti, in presenza di una maggiore concorrenza nel mercato, dovuta all'ingresso di nuovi concessionari, potesse pregiudicare l'equilibrio economico dei concessionari storici) con un meccanismo che consente solo una riduzione forfettaria, fino ad un massimo del 5%, dei minimi garantiti dovuti in base al "vecchio" decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 — ha agito al (dichiarato) fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa mediante la definizione stragiudiziale di ogni controversia pendente, ma non ha considerato che la predetta riduzione forfettaria non appare adeguata per garantire l'equilibrio economico dei concessionari storici.

È innegabile, ad esempio, che al «mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto legge "Bersani" che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività» (evidenziato nella già richiamata sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011), si siano aggiunti, nel tempo, gli effetti del «mercato parallelo» gestito dai c.d. CTD (centri trasmissione dati), ossia gli effetti della presenza nel mercato italiano delle somme di operatori economici di altri stati membri che agiscono attraverso i predetti CTD, in assenza di concessione, nell'esercizio delle libertà di stabilimento e prestazione dei servizi transfrontalieri, garantite dagli articoli 49 e ss. e 29 e ss. TFUE (si veda al riguardo la sentenza della Corte di Giustizia Costa-Cifone del 16 febbraio 2012, emessa nelle cause riunite C-72/10 e C-77/10);

La misura stabilita direttamente dal legislatore, pertanto, appare del tutto slegata dalla realtà fattuale, tanto che, nemmeno dagli atti parlamentari è possibile capire quale tipo di istruttoria sia stata compiuta.

E ciò, anche volendo considerare la necessità per lo Stato italiano (richiamata dalla difesa erariale) di adeguarsi ai principi di parità di trattamento e di tutela della concorrenza, sanciti, in materia, dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Si tratta, infatti, di principi, almeno in astratto, pienamente compatibili con la riduzione ad equità delle condizioni delle convenzioni accessive alla concessioni c.d. storiche.

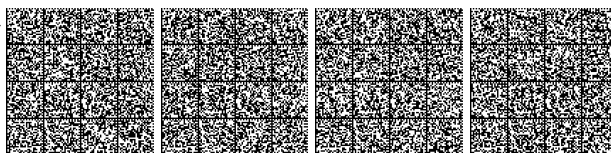
Di talché, è evidente che l'individuazione del punto di equilibrio tra, un eventuale vantaggio competitivo goduto in passato, dai titolari di siffatte concessioni, e l'attuale assetto del mercato, doveva essere, quantomeno, il frutto di una compiuta analisi di cui però, nel caso di specie, non vi è traccia.

B) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 appare quindi effettivamente finalizzata al solo scopo di sottrarre i provvedimenti già impugnati con il ricorso n. 395/2012 al sindacato giurisdizionale (e, quindi, a vanificare il diritto alla tutela giurisdizionale delle parti ricorrenti), perché — a fronte di quanto affermato non solo da questa stessa Sezione, ma anche dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato nelle pronunce innanzi citate — il legislatore è intervenuto introducendo una nuova disciplina che non consente oramai alcuna forma di sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione, da parte dell'amministrazione competente, delle misure di salvaguardia previste dall'articolo 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006.

Ne consegue che la predetta disposizione vanifica il diritto dei concessionari storici di agire in giudizio per tutelare il proprio equilibrio economico a fronte del mutato assetto del mercato delle scommesse ed integra, altresì, la violazione del diritto al giusto processo, quale consacrato nell'art. 111 della Costituzione e nell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (avente pur esso rango costituzionale per effetto del rinvio agli obblighi internazionali pattizi di cui all'art. 117, comma 1, Cost. — *cf.* Corte Costituzionale, sentenze nn. 348 e 349 del 2007).

5. Quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117 della Costituzione;

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.



P.Q.M.

Così provvede sui ricorsi riuniti di cui in premessa:

- 1) dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso n. 395/2012;
- 2) sul ricorso n. 5455/2012, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 — nella parte in cui dispone che “al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze — Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico — ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie. Conseguentemente, all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) è soppressa” — in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione;
- 3) dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;
- 4) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia,
- 5) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente sentenza parziale sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2012.

Il Presidente: TOSTI

L'estensore: MARTINO

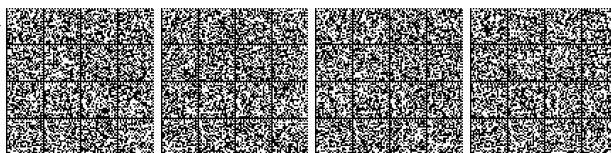
13C00169

## N. 100

Ordinanza del 30 gennaio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Agenzia Ippica Max 96 Srl contro Ministero dell'economia e delle finanze — Amministrazione autonoma Monopoli di Stato.

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.



## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente sentenza sul ricorso numero di registro generale 854 del 2012, proposto da:

Società Agenzia Ippica Max 96 s.r.l., in persona del suo legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Caterina Grillone e Antonio Manno, con domicilio eletto in Roma, via Renato Cesarini, 106, presso Studio Legale Grillone;

Contro Ministero dell'Economia e delle Finanze, Aams - Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale domiciliavano *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Sul ricorso numero di registro generale 7251 del 2012, proposto da: Agenzia Ippica Max 96 s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Caterina Grillone e Antonio Manno, con domicilio eletto presso Studio Legale Grillone in Roma, via Renato Cesarini, 106;

Contro Ministero dell'Economia e delle Finanze, Aams - Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per l'annullamento

quanto al ricorso n. 854 del 2012:

della nota prot. n. 2011/51060/Giochi/SCO/Conc. 1234 della Direzione Generale dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato con le quali è stato richiesto il pagamento dell'integrazione dovuta fino al raggiungimento del minimo annuo garantito di cui al decreto interdirigenziale 10 ottobre 2003;

di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso;

quanto al ricorso n. 7251 del 2012:

della nota dell'A.A.M.S. prot. 2012/27169/giochi/SCO/conc. 1234, notificata in data 17 agosto 2012, di richiesta di integrazione dei minimi garantiti per gli anni 2006 e 2011;

di ogni atto presupposto, conseguente o comunque connesso;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 5 dicembre 2012 il Cons. Silvia Martino;

Uditi gli avv.ti delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

## F A T T O

1. La società ricorrente, titolare di concessione c.d. «storica» per la raccolta di scommesse ippiche, con il ricorso n. 854/2012, in punto di fatto riferisce quanto segue:

A) nell'anno 2006 il mercato del gioco è stato rivoluzionato dall'apertura del canale della raccolta del gioco a distanza, sia per le scommesse su base ippica che per quelle sportive, perché in forza del decreto-legge n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, sono stati indetti bandi di gara (c.d. «gare Bersani») per l'assegnazione di nuove concessioni, con conseguente aumento esponenziale dei concessionari della raccolta del gioco;

B) la nuova disciplina ha significativamente inciso sul mercato, determinando una notevole diminuzione delle entrate per i concessionari storici, pur permanendo invariate le condizioni di cui alla convenzione di concessione dagli stessi sottoscritta;

C) tale situazione ha indotto il legislatore a prevedere l'adozione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'art. 38, comma 4, lett. l), del decreto-legge n. 223/2006;

D) la mancata adozione di tali misure di salvaguardia ha inizialmente indotto l'Amministrazione dei Monopoli (di seguito A.A.M.S.) a sospendere il versamento delle somme relative all'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2009, perché il giudice amministrativo (T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, 9 luglio 2009, n. 6521; idem, 28 luglio 2009, n. 7641; *cf.* anche la sentenza n. 37894/2010, emessa nei confronti dell'odierna ricorrente) ha ribadito,



in più di un'occasione che i provvedimenti di riscossione delle somme dovute a titolo di minimi garantiti non possono essere adottati prima della definizione delle misure di salvaguardia;

*E)* sebbene il quadro normativo sia rimasto invariato, l'A.A.M.S. con le impugnate determinazioni dirigenziali, ha nuovamente ingiunto il versamento dei minimi garantiti dovuti per gli anni dal 2006 al 2010, motivando tale richiesta con la considerazione che «non è possibile individuare, allo stato, misure di salvaguardia ulteriori rispetto a quelle già individuate secondo i criteri delle procedure selettive indette nel corso del 2006»;

Di tali provvedimenti la società ha quindi chiesto l'annullamento, deducendo plurimi vizi di illegittimità per violazione di legge, disparità di trattamento e lesione del principio del legittimo affidamento.

Questa Sezione, con l'ordinanza n. 867/2012, resa nella camera di consiglio del 7 marzo 2012, ha accolto la domanda cautelare proposta, evidenziando in motivazione il permanente inadempimento dell'amministrazione in ordine all'obbligo di adottare le c.d. «misure di salvaguardia».

Nelle more della definizione del giudizio introdotto con il ricorso n. 854/2012, e quindi accaduto che:

*A)* la legge 26 aprile 2012, n. 44, ha convertito il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, il quale all'art. 10, comma 5, dispone che, «al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze — Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico — ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... *b)* relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie. Conseguentemente, all'art. 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera *l)* è soppressa»;

*B)* sulla scorta del mutato quadro normativo, l'AA.M.S. ha notificato alla ricorrente una ulteriore determinazione in data 15 giugno 2012, con le quali ha nuovamente richiesto il versamento dei minimi garantiti dovuti per gli anni 2006 - 2011, applicando la riduzione equitativa prevista dall'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012 ed evidenziando in motivazione che tale riduzione, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall'altro, ha comportato l'abrogazione espressa dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006.

La società ha quindi impugnato tale ulteriore determinazione (ricorso n. 7251/2012), chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

- totale indeterminazione dei parametri in base ai quali è stato calcolato l'importo asseritamente dovuto;
- irragionevolezza della percentuale di riduzione del 5%, stabilita in via legislativa;
- lesione del principio del legittimo affidamento ed ingiustizia manifesta.

Alla pubblica udienza del 5 dicembre 2012 i ricorsi, infine, sono stati trattenuti in decisione.

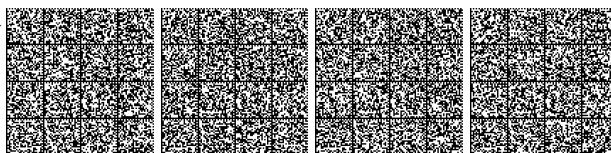
## DIRITTO

1. In via preliminare — stanti gli evidenti profili di connessione soggettiva ed oggettiva tra i due ricorsi in epigrafe indicati — appare opportuno disporre la riunione.

2. Sempre in via preliminare il Collegio ritiene che il ricorso n. 854/2012, debba essere dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, alla luce delle seguenti considerazioni:

*A)* la presente controversia rientra tra le «controversie pendenti» alle quali si riferisce la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012;

*B)* a prescindere da ogni considerazione in merito alla legittimità costituzionale di tale disposizione, si deve ritenere che la stessa abbia imposto alle amministrazioni interessate un vero e proprio obbligo di procedere alla definizione, anche in via transattiva, delle controversie relative all'integrazione dei c.d. minimi garantiti, attraverso la «definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari ... con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie»;



C) stante quanto precede, si deve ritenere altresì che l'insorgenza di tale obbligo abbia determinato l'inefficacia delle precedenti richieste di pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi garantiti, perché la riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari storici è evidentemente prevista in connessione con l'abrogazione espressa della disposizione dell'art. 38, comma 4, la lettera *l*), del decreto-legge n. 223/2006, che prevedeva l'obbligo di individuare misure di salvaguardia per i predetti concessionari, ma che non ha mai avuto attuazione da parte delle Amministrazione interessate (come si evince dal verbale della conferenza di servizi del 30 novembre 2011).

3. Passando al ricorso n. 7251/2012, avente ad oggetto la determinazione dirigenziale in data 15 giugno 2012 con la quale l'A.A.M.S. ha richiesto il pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi annui garantiti sospesi, ricalcolate con una riduzione del 5% ai sensi della predetta disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, il Collegio osserva, in primo luogo, che tale provvedimento non costituisce una mera proposta transattiva, bensì appare chiaramente preordinato, in sostituzione di quelli in precedenza adottati e sospesi dalla Sezione, al recupero delle somme ancora dovute.

Posta tale premessa, il Collegio ritiene altresì necessario evidenziare che la riduzione equitativa prevista dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall'altro, ha comportato l'abrogazione espressa dell'art. 38, comma 4, la lettera *l*), del decreto-legge n. 223/2006.

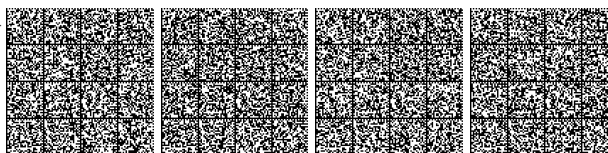
In altri termini, il Collegio condivide la tesi (su cui si fonda la nuova richiesta di pagamento formulata dall'A.A.M.S.), secondo la quale — a fronte della mancata definizione in via amministrativa delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, la lettera *l*), del decreto-legge n. 223/2006 e delle numerose controversie insorte a seguito delle richieste di pagamento dei minimi garantiti formulate dall'A.A.M.S. all'inizio del 2012 nonostante la mancata definizione in via amministrativa delle predette misure di salvaguardia — il legislatore è intervenuto con una legge-provvedimento (l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012) destinata ad incidere sulle controversie pendenti, abrogando il meccanismo di salvaguardia previsto dall'art. 38, comma 4, la lettera *l*), del decreto-legge n. 223/2006 e sostituendo tale meccanismo con un diverso meccanismo, costituito essenzialmente da una riduzione, predeterminata per legge in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute dai concessionari a titolo di minimi garantiti.

Orbene, sebbene il legislatore abbia manifestato la volontà di tener conto della peculiare posizione dei concessionari storici introducendo il diverso meccanismo costituito dalla riduzione, in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012 che il Collegio intende sollevare, d'ufficio, nei termini di seguito indicati.

4. Innanzi tutto, in punto di rilevanza della questione, occorre ribadire che l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, ha abrogato la disposizione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006, che aveva introdotto — in favore dei concessionari storici, in quanto tenuti al pagamento dei minimi garantiti — l'obbligo di definire in via amministrativa misure di salvaguardia volte a garantire l'equilibrio economico di tali soggetti ed ha previsto a tutela di costoro soltanto la possibilità di ottenere una riduzione, peraltro non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti.

Infatti questa stessa Sezione nella sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011 ha da ultimo ribadito che la disposizione dell'art. 38, comma 4, lettera *l*), della legge n. 223 del 2006 è stata introdotta a garanzia dei concessionari storici, essendo l'obbligo di definire le modalità di salvaguardia di tali soggetti finalizzato «a consentire il riequilibrio delle obbligazioni consacrate nelle concessioni per la raccolta di scommesse ippiche già rilasciate, in ragione del mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto-legge “Bersani”, che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività», ed ha evidenziato, nel contempo, come l'introduzione dell'obbligo di definire tali modalità di salvaguardia rendesse «inapplicabile il contenuto del decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 che aveva stabilito, sotto la vigenza della precedente normativa, il metodo di calcolo per individuare il c.d. minimo garantito».

Risulta, quindi, evidente che, per effetto dell'abrogazione della disposizione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006, parte ricorrente non può più beneficiare delle modalità di salvaguardia previste da tale disposizione.



Passando ora al profilo della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio preliminarmente rammenta che (come rilevato da questa stessa Sezione nella recente ordinanza n. 685 in data 26 luglio 2012) la questione della compatibilità costituzionale delle c.d. leggi-provvedimento (e cioè di quegli atti formalmente legislativi che tengono luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispongono, in concreto, su casi e rapporti specifici) è ormai definitivamente risolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dei Giudici amministrativi con l'affermazione di principi ormai consolidati. In particolare:

A) la Consulta ha riconosciuto l'ammissibilità di tali atti normativi in base al rilievo dell'insussistenza di una «riserva di amministrazione», ossia evidenziando che la Costituzione non garantisce ai pubblici poteri l'esclusività delle pertinenti attribuzioni gestorie e non configura per il legislatore limiti diversi da quelli (formali) dell'osservanza del procedimento di formazione delle leggi, omettendo di prescrivere il contenuto sostanziale ed i caratteri essenziali dei precetti legislativi (*ex multis*, sentenza n. 347 del 1995);

B) una volta ammessa la compatibilità delle leggi in sostituzione di provvedimento con il vigente assetto costituzionale, la prevalente giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 marzo 2012, n. 1349) ritiene che, a fronte di una legge-provvedimento, i diritti di difesa del soggetto leso non vengano ablati, ma si trasferiscano dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale. Il corollario di tale ricostruzione dogmatica dell'assetto della tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è, dunque, la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo anche più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, e ciò in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi;

C) con particolare riferimento al rapporto tra la legge-provvedimento di approvazione di un provvedimento amministrativo già adottato e la pendenza di un procedimento giurisdizionale avente ad oggetto tale provvedimento, merita di essere condivisa la tesi (T.A.R. Puglia Bari, Sez. I, 19 aprile 2006, n. 1362) secondo la quale: a) la mera pendenza di un ricorso non impedisce l'approvazione della legge-provvedimento, in quanto, diversamente opinando, si finirebbe con l'ammettere un *vulnus* delle prerogative delle assemblee legislative, mediante l'introduzione di un inammissibile nuovo limite, non codificato, all'esercizio della relativa funzione; b) solo la formazione del giudicato può paralizzare un intervento legislativo contrastante con il *dictum* giurisdizionale, in modo da evitare (in coerenza con l'assetto dei poteri delineato dalla Costituzione) l'irrimediabile sacrificio delle garanzie di tutela giurisdizionale; c) la pendenza di un ricorso avente ad oggetto proprio il provvedimento amministrativo da approvare con la legge non si rivela, comunque, del tutto indifferente ai fini del corretto esercizio della funzione legislativa, proprio perché l'eventuale e comprovata esclusiva finalizzazione della legge alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale (ed alla conseguente privazione della stessa possibilità di tutela giurisdizionale per l'interessato) costituirebbe un indice sintomatico dell'irragionevolezza della legge-provvedimento.

Tenuto conto di quanto precede, nonché del fatto che — secondo quanto affermato non solo da questa stessa Sezione nella già richiamata sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011 e nelle ulteriori sentenze n. 6520 in data 7 luglio 2009 e n. 7632 in data 28 luglio 2009, ma anche dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato (ordinanza 31 agosto 2011, n. 3849) — i provvedimenti di riscossione di somme per il raggiungimento dei minimi garantiti richiedevano la previa definizione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 per contrasto con il generale principio di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione (*ex multis*, Corte Cost. 9 marzo 2012, n. 53), con i principi in materia di tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti dell'amministrazione, sanciti dagli articoli 24, comma 1, 103, comma 1, e 113 della Costituzione, con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97), nonché, infine, con il principio del giusto processo (art. 111 e art. 6 della CEDU, in rapporto all'art. 117, comma 1, Cost.) — alla luce delle seguenti considerazioni:

A) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 appare illogica ed irrazionale, perché il Legislatore — nel sostituire ad un meccanismo flessibile, come quello indicato dall'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006 (che affidava all'amministrazione il compito di individuare le concrete misure di salvaguardia per i concessionari storici, senza fissare tetti massimi, ma dando per scontata l'esigenza di parametrare le misure di salvaguardia all'andamento del mercato delle scommesse, in modo da impedire che il pagamento dei minimi garantiti, in presenza di una maggiore concorrenza nel mercato, dovuta all'ingresso di nuovi concessionari, potesse pregiudicare l'equilibrio economico dei concessionari storici) con un meccanismo che consente solo una riduzione forfettaria, fino ad un massimo del 5%, dei minimi garantiti dovuti in base al «vecchio» decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 — ha agito al (dichiarato) fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa mediante



la definizione stragiudiziale di ogni controversia pendente, ma non ha considerato che la predetta riduzione forfettaria non appare adeguata per garantire l'equilibrio economico dei concessionari storici.

È innegabile, ad esempio, che al «mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto-legge "Bersani" che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività» (evidenziato nella già richiamata sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011), si siano aggiunti, nel tempo, gli effetti del «mercato parallelo» gestito dai c.d. CTD (centri trasmissione dati), ossia gli effetti della presenza nel mercato italiano delle somme di operatori economici di altri stati membri che agiscono attraverso i predetti CTD, in assenza di concessione, nell'esercizio delle libertà di stabilimento e prestazione dei servizi transfrontalieri, garantite dagli articoli 49 e ss. e 29 e ss. TVUE (si veda al riguardo la sentenza della Corte di Giustizia Costa-Cifone del 16 febbraio 2012, emessa nelle cause riunite C-72/10 e C-77/10);

La misura stabilita direttamente dal legislatore, pertanto, appare del tutto slegata dalla realtà fattuale, tanto che nemmeno dagli atti parlamentari è possibile capire quale tipo di istruttoria sia stata compiuta.

E ciò, anche volendo considerare la necessità per lo Stato italiano (richiamata dalla difesa erariale) di adeguarsi ai principi di parità di trattamento e di tutela della concorrenza, sanciti, in materia, dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Si tratta, infatti, di principi, almeno in astratto, pienamente compatibili con la riduzione ad equità delle condizioni delle convenzioni accessive alla concessioni c.d. storiche.

Di talché, è evidente che l'individuazione del punto di equilibrio tra un eventuale vantaggio competitivo goduto in passato dai titolari di siffatte concessioni, e l'attuale assetto del mercato, doveva essere, quantomeno, il frutto di una compiuta analisi di cui però, nel caso di specie, non vi è traccia;

B) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 appare quindi effettivamente finalizzata al solo scopo di sottrarre i provvedimenti già impugnati con il ricorso n. 854/2012 al sindacato giurisdizionale (e, quindi, a vanificare il diritto alla tutela giurisdizionale delle parti ricorrenti), perché — a fronte di quanto affermato non solo da questa stessa Sezione, ma anche dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato nelle pronunce innanzi citate — il legislatore è intervenuto introducendo una nuova disciplina che non consente oramai alcuna forma di sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione, da parte dell'Amministrazione competente, delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006.

Ne consegue che la predetta disposizione vanifica il diritto dei concessionari storici di agire in giudizio per tutelare il proprio equilibrio economico a fronte del mutato assetto del mercato delle scommesse ed integra, altresì, la violazione del diritto al giusto processo, quale consacrato nell'art. 111 della Costituzione e nell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (avente pur esso rango costituzionale per effetto del rinvio agli obblighi internazionali pattizi di cui all'art. 117, comma 1, Cost.; *cf.*: Corte costituzionale, sentenze nn. 348 e 349 del 2007).

5. Quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117 della Costituzione.

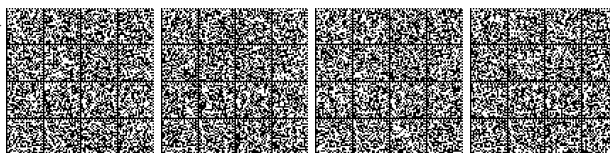
Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio, e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

*P. Q. M.*

*Così provvede sui ricorsi riuniti di cui in premessa:*

*1) dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso n. 854/2012;*

*2) sul ricorso n. 7251/2012, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 — nella parte in cui dispone che «al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze — Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui*



all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie. Conseguentemente, all'art. 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) è soppressa» — in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione;

3) dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

4) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;

5) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente sentenza parziale sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2012.

Il Presidente: TOSTI

L'estensore: MARTINO

13C00170

## N. 101

Ordinanza del 30 gennaio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Black Magic S.r.l. contro Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato e Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 1033 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Black Magic S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Yuri Picciotti e Alessandro Tozzi, con domicilio eletto presso Alessandro Tozzi in Roma, largo Messico, 7;

Contro:

Ministero dell'economia e delle finanze - (A.A.M.S.) Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;





Per l'annullamento:

della nota dell'A.A.M.S. in data 23 dicembre 2011, successivamente notificata con la quale è stata chiesta alla ricorrente la somma di euro 19.521,00 a titolo di minimo garantito per l'anno 2010;

della nota del 15 giugno 2012, successivamente notificata, con la quale l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato ha chiesto l'integrazione dei minimi annui garantiti sospesi per gli anni 2009 e 2010, per un totale di 47.810,79 euro (motivi aggiunti);

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 5 dicembre 2012 il Cons. Silvia Martino;

Uditi gli avv.ti delle parti, come da verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

#### F A T T O

1. — La società ricorrente, titolare di concessione c.d. «storica» per la raccolta di scommesse ippiche (n. 1411), in punto di fatto riferisce quanto segue:

*A)* nell'anno 2006 il mercato del gioco è stato rivoluzionato dall'apertura del canale della raccolta del gioco a distanza, sia per le scommesse su base ippica che per quelle sportive, perché in forza del decreto-legge n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, sono stati indetti bandi di gara (c.d. «gare Bersani») per l'assegnazione di nuove concessioni, con conseguente aumento esponenziale dei concessionari della raccolta del gioco;

*B)* la nuova disciplina ha significativamente inciso sul mercato, determinando una notevole diminuzione delle entrate per i concessionari storici, pur permanendo invariate le condizioni di cui alla convenzione di concessione dagli stessi sottoscritta;

*C)* tale situazione ha indotto il legislatore a prevedere l'adozione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'art. 38, comma 4, lett. *l)*, del decreto-legge n. 223/2006;

*D)* la mancata adozione di tali misure di salvaguardia ha inizialmente indotto l'Amministrazione dei Monopoli (di seguito A.A.M.S.) a sospendere il versamento delle somme relative all'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2009, perché il giudice amministrativo (T.A.R. Lazio Roma - Sez. II, 9 luglio 2009, n. 6521; idem, 28 luglio 2009, n. 7641; ed ancora n. 7400/2011, su ricorso promosso dalla ricorrente avverso l'inerzia dell'amministrazione) ha ribadito, in più di un'occasione che i provvedimenti di riscossione delle somme dovute a titolo di minimi garantiti non possono essere adottati prima della definizione delle misure di salvaguardia;

*E)* sebbene il quadro normativo sia rimasto invariato, l'A.A.M.S. con la determinazione impugnata con il ricorso principale, ha nuovamente ingiunto il versamento dei minimi garantiti dovuti (in particolare per l'anno 2010), motivando tale richiesta con la considerazione che «non è possibile individuare, allo stato, misure di salvaguardia ulteriori rispetto a quelle già individuate secondo i criteri delle procedure selettive indette nel corso del 2006».

Di tale provvedimento la società ha quindi chiesto l'annullamento, in particolare, deducendo la violazione dell'art. 38, comma 4, del d.-l. n. 223/2006, conv. con modificazioni in legge n. 248/2006; la violazione dei principi di buon andamento e proporzionalità dell'azione amministrativa.

Questa Sezione, con l'ordinanza n. 864/2012, resa nella camera di consiglio dell'8 marzo 2012 ha accolto la domanda cautelare proposta, evidenziando in motivazione il permanente inadempimento dell'amministrazione in ordine all'obbligo di adottare le c.d. «misure di salvaguardia».

Nelle more della definizione del giudizio, e quindi accaduto che:

*A)* la legge 26 aprile 2012, n. 44, ha convertito il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, il quale all'art. 10, comma 5, dispone che, «al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti



controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... *b*) relativamente, alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie. Conseguentemente, all'art. 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera *l*) è soppressa»;

*B*) sulla scorta del mutato quadro normativo, l'A.A.M.S. ha notificato alla ricorrente l'ulteriore determinazione del 15 giugno 2012, con la quale ha nuovamente richiesto il versamento dei minimi garantiti dovuti (nell'importo ivi indicato), in particolare applicando la riduzione equitativa prevista dall'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012 ed evidenziando in motivazione che tale riduzione, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall'altro, ha comportato l'abrogazione espressa dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006.

La ricorrente ha quindi impugnato (con motivi aggiunti) tale ulteriore determinazione, in particolare evidenziando:

l'erroneità del calcolo della base imponibile;

la nullità delle clausole della convenzione di concessione che stabiliscono i minimi garantiti;

l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, d.-l. n. 16/2012, conov. in legge n. 44/2012, per contrasto con gli artt. 3, 24, 25 e 97 della Costituzione e per violazione dell'art. 6 della CEDU.

La difesa erariale con memoria depositata in data 3 novembre 2012, ha eccepito che la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 non è lesiva di interessi delle ricorrenti, né limitativa della tutela giurisdizionale, perché definisce la problematica in questione, stabilendo una misura economica delle somme dovute e non versate (che, in base alla giurisprudenza del giudice amministrativo, non potevano essere richieste prima della individuazione delle c.d. misure di salvaguardia) e abrogando la disposizione fonte delle ed. misure di salvaguardia, in linea con i principi enunciati nella sentenza della Corte di Giustizia del 16 febbraio 2012 medio tempore depositata.

In particolare la difesa erariale richiama il punto 57 della predetta sentenza della Corte di Giustizia, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «tutti i potenziali offerenti dispongano di uguali opportunità, ed implica dunque che costoro siano assoggettati alle medesime condizioni. Ciò vale a maggior ragione in una situazione quale quella in esame nei procedimenti principali, in cui una violazione del diritto dell'Unione da parte dell'autorità aggiudicatrice interessata ha già avuto come conseguenza una disparità di trattamento in danno di alcuni operatori», ed il punto 59 della medesima sentenza, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «ragioni di natura economica — come l'obiettivo di garantire agli operatori aggiudicatari di concessioni dopo la gara del 1999 la continuità, la stabilità finanziaria o una giusta remunerazione degli investimenti realizzati — non possono essere riconosciute quali motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una restrizione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (sentenza Commissione/Italia, cit., punto 35 e la giurisprudenza ivi citata, nonché sentenza dell'11 marzo 2010, Attanasio Group, C-384/08, Racc. pag. I-2055, punti 53-56)».

La ricorrente ha depositato una memoria di replica.

Il ricorso, e i motivi aggiunti, sono stati trattenuti in decisione alla pubblica udienza del 5 dicembre 2012.

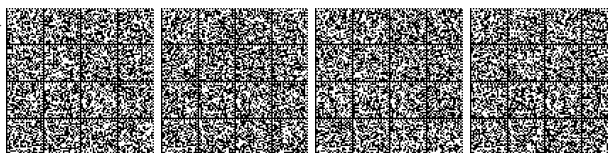
## D I R I T T O

1. — In via preliminare, il Collegio ritiene che il ricorso principale debba essere dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, alla luce delle seguenti considerazioni:

*A*) la presente controversia rientra tra le «controversie pendenti» alle quali si riferisce la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012;

*B*) a prescindere da ogni considerazione in merito alla legittimità costituzionale di tale disposizione, si deve ritenere che la stessa abbia imposto alle amministrazioni interessate un vero e proprio obbligo di procedere alla definizione, anche in via transattiva, delle controversie relative all'integrazione dei c.d. minimi garantiti, attraverso la «definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari ... con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie»;

*C*) stante quanto precede, si deve ritenere altresì che l'insorgenza di tale obbligo abbia determinato l'inefficacia delle precedenti richieste di pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi garantiti, perché la riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari storici è evidentemente previ-



sta in connessione con l'abrogazione espressa della disposizioni dell'art. 38, comma 4, la lettera *l*), del decreto-legge n. 223/2006, che prevedeva l'obbligo di individuare misure di salvaguardia per i predetti concessionari, ma che non ha mai avuto attuazione da parte delle amministrazioni interessate (come si evince dal verbale della conferenza di servizi del 30 novembre 2011).

2. — Relativamente ai motivi aggiunti, aventi ad oggetto la determinazione dirigenziale in data 15 giugno 2012 con la quale l'A.A.M.S. ha richiesto alla ricorrente il pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi annui garantiti ricalcolate con una riduzione del 5% ai sensi della predetta disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, il Collegio osserva, in primo luogo, che il provvedimento non costituisce una mera proposta transattiva, bensì è chiaramente preordinata e finalizzata al recupero delle somme ancora dovute dai concessionari.

Posta tale premessa, è necessario altresì evidenziare che la riduzione equitativa prevista dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall'altro, ha comportato l'abrogazione espressa dell'art. 38, comma 4, la lettera *l*), del decreto-legge n. 223/2006. In altri termini, il Collegio condivide la tesi (su cui si fonda la nuova richiesta di pagamento formulata dall'A.A.M.S.), secondo la quale — a fronte della mancata definizione in via amministrativa delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, la lettera *l*), del decreto-legge n. 223/2006 e delle numerose controversie insorte a seguito delle richieste di pagamento dei minimi garantiti formulate dall'A.A.M.S. all'inizio del 2012 nonostante la mancata definizione in via amministrativa delle predette misure di salvaguardia — il legislatore è intervenuto con una legge-provvedimento (l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012) destinata ad incidere sulle controversie pendenti, abrogando il meccanismo di salvaguardia previsto dall'art. 38, comma 4, la lettera *l*), del decreto-legge n. 223/2006 e sostituendo tale meccanismo con un diverso meccanismo, costituito essenzialmente da una riduzione, predeterminata per legge in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute dai concessionari a titolo di minimi garantiti.

Orbene, sebbene il legislatore abbia manifestato la volontà di tener conto della peculiare posizione dei concessionari storici introducendo il diverso meccanismo costituito dalla riduzione, in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012 che il Collegio intende sollevare, d'ufficio, nei termini di seguito indicati.

3. — Innanzi tutto, in punto di rilevanza della questione, occorre ribadire che l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, ha abrogato la disposizione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006, che aveva introdotto — in favore dei concessionari storici (ivi compresa le parti ricorrenti), in quanto tenute al pagamento dei minimi garantiti — l'obbligo di definire in via amministrativa misure di salvaguardia volte a garantire l'equilibrio economico di tali soggetti ed ha previsto a tutela di costoro soltanto la possibilità di ottenere una riduzione, peraltro non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti.

Infatti questa stessa Sezione nella sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011 ha da ultimo ribadito che la disposizione dell'art. 38, comma 4, lettera *l*), della legge n. 223 del 2006 è stata introdotta a garanzia dei concessionari storici, essendo l'obbligo di definire le modalità di salvaguardia di tali soggetti finalizzato «a consentire il riequilibrio delle obbligazioni consacrate nelle concessioni per la raccolta di scommesse ippiche già rilasciate, in ragione del mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto-legge "Bersani", che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività», ed ha evidenziato, nel contempo, come l'introduzione dell'obbligo di definire tali modalità di salvaguardia rendesse «inapplicabile il contenuto del decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 che aveva stabilito, sotto la vigenza della precedente normativa, il metodo di calcolo per individuare il c.d. minimo garantito».

Risulta, quindi, evidente che, per effetto dell'abrogazione della disposizione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006, la ricorrente non può più beneficiare delle modalità di salvaguardia previste da tale disposizione.

Passando ora al profilo della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio preliminarmente rammenta che (come rilevato da questa stessa Sezione nella recente ordinanza n. 685 in data 26 luglio 2012) la questione della compatibilità costituzionale delle c.d. leggi-provvedimento (e cioè di quegli atti formalmente legislativi che tengono luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispongono, in concreto, su casi e rapporti specifici) è ormai definitivamente risolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dei Giudici amministrativi con l'affermazione di principi ormai consolidati. In particolare:

A) la Consulta ha riconosciuto l'ammissibilità di tali atti normativi in base al rilievo dell'insussistenza di una «riserva di amministrazione», ossia evidenziando che la Costituzione non garantisce ai pubblici poteri l'esclusività



delle pertinenti attribuzioni gestorie e non configura per il legislatore limiti diversi da quelli (formali) dell'osservanza del procedimento di formazione delle leggi, omettendo di prescrivere il contenuto sostanziale ed i caratteri essenziali dei precetti legislativi (*ex multis*, sentenza n. 347 del 1995);

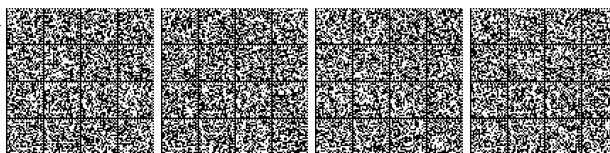
B) una volta ammessa la compatibilità delle leggi in sostituzione di provvedimento con il vigente assetto costituzionale, la prevalente giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato - Sez. IV, 9 marzo 2012, n. 1349) ritiene che, a fronte di una legge-provvedimento, i diritti di difesa del soggetto leso non vengano ablati, ma si trasferiscano dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale. Il corollario di tale ricostruzione dogmatica dell'assetto della tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è, dunque, la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo anche più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, e ciò in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi;

C) con particolare riferimento al rapporto tra la legge-provvedimento di approvazione di un provvedimento amministrativo già adottato e la pendenza di un procedimento giurisdizionale avente ad oggetto tale provvedimento, merita di essere condivisa la tesi Puglia Bari - Sez. I, 19 aprile 2006, n. 1362) secondo la quale: a) la mera pendenza di un ricorso non impedisce l'approvazione della legge-provvedimento, in quanto, diversamente opinando, si finirebbe con l'ammettere un *vulnus* delle prerogative delle assemblee legislative, mediante l'introduzione di un inammissibile nuovo limite, non codificato, all'esercizio della relativa funzione; b) solo la formazione del giudicato può paralizzare un intervento legislativo contrastante con il *dictum* giurisdizionale, in modo da evitare (in coerenza con l'assetto dei poteri delineato dalla Costituzione) l'irrimediabile sacrificio delle garanzie di tutela giurisdizionale; c) la pendenza di un ricorso avente ad oggetto proprio il provvedimento amministrativo da approvare con la legge non si rivela, comunque, del tutto indifferente ai fini del corretto esercizio della funzione legislativa, proprio perché l'eventuale e comprovata esclusiva finalizzazione della legge alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale (ed alla conseguente privazione della stessa possibilità di tutela giurisdizionale per l'interessato) costituirebbe un indice sintomatico dell'irragionevolezza della legge-provvedimento.

Tenuto conto di quanto precede, nonché del fatto che — secondo quanto affermato non solo da questa stessa Sezione nella già richiamata sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011 e nelle ulteriori sentenze n. 6520 in data 7 luglio 2009 e n. 7632 in data 28 luglio 2009, ma anche dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato (ordinanza 31 agosto 2011, n. 3849) — i provvedimenti di riscossione di somme per il raggiungimento dei minimi garantiti richiedevano la previa definizione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 per contrasto con il generale principio di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione (*ex multis*, Corte Cost. 9 marzo 2012, n. 53), con i principi in materia di tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti dell'amministrazione, sanciti dagli articoli 24, comma 1, 103, comma 1, e 113 della Costituzione, con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97), nonché, infine, con il principio del giusto processo (art. 111 e art. 6 della CEDU, in rapporto all'art. 117, comma 1, Cost.) — alla luce delle seguenti considerazioni:

A) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 appare illogica ed irrazionale, perché il Legislatore — nel sostituire ad un meccanismo flessibile, come quello indicato dall'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006 (che affidava alla stessa amministrazione il compito di individuare le concrete misure di salvaguardia per i concessionari storici, senza fissare tetti massimi, ma dando per scontata l'esigenza di parametrare le misure all'andamento del mercato delle scommesse, in modo da impedire che il pagamento dei minimi garantiti, in presenza di una maggiore concorrenza nel mercato, dovuta all'ingresso di nuovi concessionari, potesse pregiudicare l'equilibrio economico dei concessionari storici) un meccanismo che consente solo una riduzione forfettaria, fino ad un massimo del 5%, dei minimi garantiti dovuti in base al «vecchio» decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 — ha agito al (dichiarato) fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa mediante la definizione stragiudiziale di ogni controversia pendente, ma non ha considerato che la predetta riduzione forfettaria non appare adeguata per garantire l'equilibrio economico dei concessionari storici.

È ad esempio innegabile che al «mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto-legge “Bersani” che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività» (evidenziato nella già richiamata sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011), si siano, nel tempo, aggiunti gli effetti del «mercato parallelo» gestito dai c.d. CTD (centri trasmissione dati), ossia gli effetti della presenza nel mercato italiano delle scommesse di operatori economici di altri stati membri che agiscono attraverso i predetti CTD, in assenza di con-



cessione, nell'esercizio delle libertà di stabilimento e prestazione dei servizi transfrontalieri, garantite dagli articoli 49 e ss. e 29 e ss. TFUE (si veda al riguardo la sentenza della Corte di Giustizia Costa-Cifone del 16 febbraio 2012, emessa nelle cause riudite C-72/10 e C-77/10).

La misura stabilita direttamente dal legislatore, pertanto, appare del tutto slegata dalla realtà fattuale, tanto che nemmeno dagli atti parlamentari è possibile capire quale tipo di istruttoria sia stata compiuta.

E ciò, anche volendo considerare la necessità per lo Stato italiano (richiamata dalla difesa erariale) di adeguarsi ai principi di parità di trattamento e di tutela della concorrenza, sanciti, in materia, dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Si tratta, infatti, di principi, almeno in astratto, pienamente compatibili con la riduzione ad equità delle condizioni delle convenzioni accessive alla concessioni c.d. storiche.

Di talché è evidente che l'individuazione del punto di equilibrio tra un'eventuale vantaggio competitivo goduto in passato dai titolari di siffatte concessioni, e l'attuale assetto del mercato, doveva essere il frutto, quantomeno, di una compiuta e approfondita analisi di cui però, nel caso di specie, non vi è traccia;

B) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 appare quindi effettivamente finalizzata al solo scopo di sottrarre i provvedimenti già impugnati con il ricorso principale al sindacato giurisdizionale (e, quindi, a vanificare il diritto alla tutela giurisdizionale della parte ricorrente), perché — a fronte di quanto affermato non solo da questa stessa Sezione, ma anche dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato nelle pronunce innanzi citate — il legislatore è intervenuto introducendo una nuova disciplina che non consente oramai alcuna forma di sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione, da parte dell'Amministrazione competente, delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, lettera l) del decreto-legge n. 223/2006.

Ne consegue che la predetta disposizione vanifica il diritto dei concessionari storici di agire in giudizio per tutelare il proprio equilibrio economico a fronte del mutato assetto del mercato delle scommesse ed integra, altresì, la violazione del diritto al giusto processo, quale consacrato nell'art. 111 delle Costituzioni e nell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (avente pur esso rango costituzionale per effetto del rinvio agli obblighi internazionali pattizi di cui all'art. 117 comma 1, Cost.; cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 348 e n. 349 del 2007).

4. — Quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione;

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

*P. Q. M.*

*Non definitivamente pronunciando sul ricorso e i motivi aggiunti di cui in premessa, così provvede:*

*1) dichiara il ricorso principale improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse;*

*2) relativamente ai motivi aggiunti, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 — nella parte in cui dispone che «al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussori. Conseguentemente, all'art. 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) è soppressa» — in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione;*

*3) dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*



4) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;

5) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente sentenza parziale sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2012.

Il Presidente: TOSTI

L'estensore: MARTINO

13C00171

## N. 102

*Ordinanza del 30 gennaio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Beach Bet Srl ed altri contro Ministero dell'economia e delle finanze -Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.*

**Gioco e scommesse - Controversie tra il Ministero delle Finanze - Amministrazione autonoma Monopoli di Stato e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (A.S.S.I.) - Previsione che gli stessi soggetti procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi in materia - Previsione, relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del d.P.R. 8 aprile 1998, n. 169, della definizione in via equitativa di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari, con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme ed adeguamento delle garanzie fideiussorie - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa in giudizio, nonché sul principio di tutela giurisdizionale - Indebita interferenza sul potere giudiziario per gli effetti sui giudizi in corso.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 97, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 623 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Soc Beach Bet Srl, Ditta Individuale Claudio Boldrin, Soc Lucky Horse Srl, Soc Agenzia Ippica di Padova Srl, Soc Agenzia Scommesse Persiceto Srl, Soc Ribot Srl, Soc Agenzia Ippica Centro Srl, Soc Punto Scommese Correggio Srl, Soc Agenzia Ippica di Cremona di Colonna Antonio & C Snc, Soc Agenzia Ippica Europa Srl, Soc Agenzia di Scommesse Albignasego Srl, Soc Sport e Scommesse Rovigo Srl, Soc Newsports di Zaccarelli Paolo & C Sas, Soc Genova Bet Srl, Soc B.M.M.C. Bet Srl, Soc Dog in 1 Sas, Soc Ippica Civitavecchia Srl, Soc Agenzia Ippica Parmense di Bassi Carla & C Srl, Soc Agenzia Ippica Varesina Srl, Soc Emme Effè Emme Snc, Soc Billennium Srl, Soc Agenzia Ippica Helios di Michele Mazzilli & C Snc, Soc Agenzia Ippica Manfredonia di Antonio Mazzilli & C Snc, in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, tutti rappresentate e difese dagli avv.ti Filippo Lattanzi, Matilde Tariotti e Andrea Meneghella, con domicilio eletto presso Studio Legale Lattanzi in Roma, via G.P. Da Palestrina, n. 47;



Contro:

Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma monopoli di Stato, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domicilia per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, in persona del rappresentante legale *pro tempore*, n.c.;

Per l'annullamento:

delle note dell'A.A.M.S. tutte datate 23 dicembre 2011, prot. 2011/51060/Giochi/SCO conc. 414, 1404, 1082, 240, 283, 1083, 169, 204, 1484, 347, 1251, 1340, 1335, 1344, 198, 1405, 440, 1342, 1220, 1545, 1520, 1617, 219, 1515, 288, 466, 1430, 342, 1671, 1449, 1079, 372, 1041, 90, con le quali è stato richiesto il pagamento dell'integrazione dovuta fino al raggiungimento del minimo annuo garantito di cui al decreto interdirigenziale 10 ottobre 2003;

nonché dei seguenti provvedimenti impugnati con motivi aggiunti: note prot. n. 2012/27169/Giochi/SCO tutte datate 15 giugno 2012, con le quali AAMS ha richiesto, ai sensi dell'art. 4 delle convenzioni di concessione stipulate, di provvedere al pagamento entro il 30 giugno 2012 del minimo annuo garantito per gli anni 2006 - 2011 (secondo gli importi rispettivamente indicati);

di ogni atto presupposto, connesso e conseguente, tra cui anche la nota prot. n. 2012/28742/Giochi/SCO del 26 giugno 2012, con la quale AAMS pubblica le tabelle delle variazioni regionali relative al solo 2011; nonché per la condanna del risarcimento del danno, anche ai sensi dell'art. 2-bis della legge n. 241/90;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'economia e delle finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 5 dicembre 2012 il Cons. Silvia Martino;

Uditi gli avv.ti delle parti, come da verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### F A T T O

1. Le società ricorrenti, titolari di concessioni c.d. «storiche» per la raccolta di scommesse ippiche (meglio indicate in epigrafe), in punto di fatto riferiscono quanto segue:

A) nell'anno 2006 il mercato del gioco è stato rivoluzionato dall'apertura del canale della raccolta del gioco a distanza, sia per le scommesse su base ippica che per quelle sportive, perché in forza del decreto legge n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, sono stati indetti bandi di gara (c.d. «gare Bersani») per l'assegnazione di nuove concessioni, con conseguente aumento esponenziale dei concessionari della raccolta del gioco;

B) la nuova disciplina ha significativamente inciso sul mercato, determinando una notevole diminuzione delle entrate per i concessionari storici, pur permanendo invariate le condizioni di cui alla convenzione di concessione dagli stessi sottoscritta;

C) tale situazione ha indotto il legislatore a prevedere l'adozione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'art. 38, comma 4, lett. l), del decreto-legge n. 223/2006;

D) la mancata adozione di tali misure di salvaguardia ha inizialmente indotto l'Amministrazione dei Monopoli (di seguito A.A.M.S.) a sospendere il versamento delle somme relative all'integrazione dei minimi garantiti per gli anni dal 2006 al 2009, perché il giudice amministrativo (T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, 9 luglio 2009, n. 6521; idem, 28 luglio 2009, n. 7641; *cfr.* anche le sentenze nn. 6521/2009, 7644/2009, e 1126 del 2011, emesse nei confronti delle odierne ricorrenti) ha ribadito, in più di un'occasione che i provvedimenti di riscossione delle somme dovute a titolo di minimi garantiti non possono essere adottati prima della definizione delle misure di salvaguardia;



E) sebbene il quadro normativo sia rimasto invariato, l'A.A.M.S. con le determinazioni dirigenziali impugnate con il ricorso principale, ha nuovamente ingiunto il versamento dei minimi garantiti dovuti per gli anni dal 2006 al 2009, motivando tale richiesta con la considerazione che «non è possibile individuare, allo stato, misure di salvaguardia ulteriori rispetto a quelle già individuate secondo i criteri delle procedure selettive indette nel corso del 2006»;

Di tali provvedimenti le società hanno quindi chiesto l'annullamento, deducendo:

la violazione dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 223/2006, conv. con modificazioni in l. n. 248/2006; la violazione del giudicato formatosi sulle sentenze di questa Sezione nn. 6521/2009, 7644/2009, 1126/2011, 6940/2009, 6938/2009, dell'ordinanza del Consiglio di Stato n. 3849/2009, la violazione dei principi di proporzionalità e correttezza dell'azione amministrativa;

in particolare, la violazione degli artt. 1 e 2 della l. n. 241/90 per non avere mai l'amministrazione portato a termine, pur avendolo avviato, il procedimento per l'adozione delle c.d. misure di salvaguardia;

la violazione delle stesse prescrizioni del decreto interdirigenziale del 10 ottobre 2003 (che fissa le modalità per il calcolo dei minimi garantiti), per non avere mai l'amministrazione provveduto a pubblicare (secondo quanto previsto in tale provvedimento) le tabelle annuali delle variazioni dei prelievi su base regionale relativamente alla annualità in contestazione;

l'erroneità, nel merito, degli importi richiesti;

Questa Sezione, con l'ordinanza n. 523/2012, resa nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2012, ha accolto la domanda cautelare proposta, evidenziando in motivazione il permanente inadempimento dell'amministrazione in ordine all'obbligo di adottare le c.d. «misure di salvaguardia».

Nelle more della definizione del giudizio, e quindi accaduto che:

A) la legge 26 aprile 2012, n. 44, ha convertito il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, il quale all'art. 10, comma 5, dispone che, «al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie. Conseguentemente, all'art. 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) è soppressa»;

B) sulla scorta del mutato quadro normativo, l'A.A.M.S. ha notificato alle società ricorrenti ulteriori determinazioni (recanti tutte la data del 15 giugno 2012), con le quali ha nuovamente richiesto il versamento dei minimi garantiti dovuti, applicando la riduzione equitativa prevista dall'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012 ed evidenziando in motivazione che tale riduzione, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall'altro, ha comportato l'abrogazione espressa dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006.

Le ricorrenti, hanno quindi impugnato (con motivi aggiunti) tali ulteriori determinazioni, in particolare evidenziando:

la mancanza del concerto con ASSI e Mipaf, pur previsto dalla sopravvenuta normativa;

l'erroneità del calcolo della base imponibile, perdurando l'inadempimento in ordine alla pubblicazione delle tabelle di variazione (di cui al d.d. del 10 ottobre 2003) e, comunque, non essendo stata in alcun modo considerata l'incidenza della nuova rete di gioco c.d. «Bersani» sul volume di raccolta realizzato dai concessionari storici, né delle quote di prelievo versate sulla tipologia di scommessa c.d. «ippica nazionale»;

perplexità e contraddittorietà dell'azione amministrativa, con riferimento alle modalità stabilite per i concessionari al fine di aderire alla rateazione ovvero alla compensazione;

illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, d.l. n. 16/2012, conv. in l. n. 44/2012, per contrasto con gli artt. 3, 24, 97, 102, 104 e 108 della Costituzione; irragionevolezza manifesta, nonché, ancora, con gli artt. 11, 111 e 117 della Costituzione, per violazione dell'art. 6 della Cedu; in particolare:

la norma sarebbe esclusivamente finalizzata alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale (rispetto al contenzioso tuttora pendente) e, comunque ad eludere le indicazioni confermate ricavabili dalle sentenze, passate in giudicato, del TAR;





non terrebbe in alcun conto il profondo e radicale mutamento della situazione di mercato, sì da rafforzare la discriminazione dei vecchi concessionari rispetto ai concessionari c.d. «Bersani»;

si porrebbe in contrasto con l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che afferma il diritto al «giusto processo» (avente rango costituzionale per effetto del rinvio operato dall'art. 117, comma 1, Cost.);

sarebbero comunque insussistenti quelle «ragioni imperative di interesse generale» che consentono di derogare a tale principio;

Con ordinanza n. 3291/2012, resa nella camera di consiglio del 12 settembre 2012, è stata respinta l'istanza cautelare.

La difesa erariale con memoria depositata in data 3 novembre 2012, ha eccepito che la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 non è lesiva di interessi delle ricorrenti, né limitativa della tutela giurisdizionale, perché definisce la problematica in questione, stabilendo una misura economica delle somme dovute e non versate (che, in base alla giurisprudenza del giudice amministrativo, non potevano essere richieste prima della individuazione delle c.d. misure di salvaguardia) e abrogando la disposizione fonte delle ed. misure di salvaguardia, in linea con i principi enunciati nella sentenza della Corte di Giustizia del 16 febbraio 2012 medio tempore depositata.

In particolare la difesa erariale richiama il punto 57 della predetta sentenza della Corte di Giustizia, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «tutti i potenziali offerenti dispongano di uguali opportunità, ed implica dunque che costoro siano assoggettati alle medesime condizioni. Ciò vale a maggior ragione in una situazione quale quella in esame nei procedimenti principali, in cui una violazione del diritto dell'Unione da parte dell'autorità aggiudicatrice interessata ha già avuto come conseguenza una disparità di trattamento in danno di alcuni operatori», ed il punto 59 della medesima sentenza, ove si afferma che il principio di parità di trattamento impone che «ragioni di natura economica — come l'obiettivo di garantire agli operatori aggiudicatari di concessioni dopo la gara del 1999 la continuità, la stabilità finanziaria o una giusta remunerazione degli investimenti realizzati — non possono essere riconosciute quali motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una restrizione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato (sentenza Commissione/Italia, cit., punto 35 e la giurisprudenza ivi citata, nonché sentenza dell'11 marzo 2010, Attanasio Group, C-384/08, Racc. pag. I-2055, punti 53-56)».

Le ricorrenti hanno depositato una memoria di replica.

Il ricorso, e i motivi aggiunti, sono stati trattenuti in decisione alla pubblica udienza del 5 dicembre 2012.

## D I R I T T O

1. In via preliminare, il Collegio ritiene che il ricorso principale debba essere dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, alla luce delle seguenti considerazioni:

A) la presente controversia rientra tra le «controversie pendenti» alle quali si riferisce la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012;

B) a prescindere da ogni considerazione in merito alla legittimità costituzionale di tale disposizione, si deve ritenere che la stessa abbia imposto alle amministrazioni interessate un vero e proprio obbligo di procedere alla definizione, anche in via transattiva, delle controversie relative all'integrazione dei c.d. minimi garantiti, attraverso la «definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari ... con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie»;

C) stante quanto precede, si deve ritenere altresì che l'insorgenza di tale obbligo abbia determinato l'inefficacia delle precedenti richieste di pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi garantiti, perché la riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari storici è evidentemente prevista in connessione con l'abrogazione espressa della disposizione dell'art. 38, comma 4, la lettera l), del decreto-legge n. 223/2006, che prevedeva l'obbligo di individuare misure di salvaguardia per i predetti concessionari, ma che non ha mai avuto attuazione da parte delle amministrazioni interessate (come si evince dal verbale della conferenza di servizi del 30 novembre 2011).



2. Relativamente ai motivi aggiunti, aventi ad oggetto le determinazioni dirigenziali in data 15 giugno 2012 con la quale l'A.A.M.S. ha richiesto alle ricorrenti il pagamento delle somme dovute a titolo di integrazione dei minimi annui garantiti ricalcolate con una riduzione del 5% ai sensi della predetta disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, il Collegio osserva, in primo luogo, che i provvedimenti impugnati, diversamente da quanto opinato in sede cautelare, non costituiscono una mera proposta transattiva, bensì sono chiaramente preordinati e finalizzati, in sostituzione di quelli in precedenza adottati e sospesi dalla Sezione, al recupero delle somme ancora dovute dai concessionari.

Posta tale premessa, è necessario altresì evidenziare che la riduzione equitativa prevista dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, da un lato, deve essere intesa come attuativa dell'obbligo di individuazione delle misure di salvaguardia e, dall'altro, ha comportato l'abrogazione espressa dell'art. 38, comma 4, la lettera 1), del decreto-legge n. 223/2006.

In altri termini, il Collegio condivide la tesi (su cui si fondano le nuove richieste di pagamento formulata dall'A.A.M.S.), secondo la quale — a fronte della mancata definizione in via amministrativa delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, la lettera 1), del decreto-legge n. 223/2006 e delle numerose controversie insorte a seguito delle richieste di pagamento dei minimi garantiti formulate dall'A.A.M.S. all'inizio del 2012 nonostante la mancata definizione in via amministrativa delle predette misure di salvaguardia — il legislatore è intervenuto con una legge-provvedimento (l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012) destinata ad incidere sulle controversie pendenti, abrogando il meccanismo di salvaguardia previsto dall'art. 38, comma 4, la lettera 1), del decreto-legge n. 223/2006 e sostituendo tale meccanismo con un diverso meccanismo, costituito essenzialmente da una riduzione, predeterminata per legge in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute dai concessionari a titolo di minimi garantiti.

Orbene, sebbene il legislatore abbia manifestato la volontà di tener conto della peculiare posizione dei concessionari storici introducendo il diverso meccanismo costituito dalla riduzione, in misura non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 16/2012 che il Collegio intende sollevare, d'ufficio, nei termini di seguito indicati.

3. Innanzi tutto, in punto di rilevanza della questione, occorre ribadire che l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012, ha abrogato la disposizione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006, che aveva introdotto — in favore dei concessionari storici (ivi compresa le parti ricorrenti), in quanto tenute al pagamento dei minimi garantiti — l'obbligo di definire in via amministrativa misure di salvaguardia volte a garantire l'equilibrio economico di tali soggetti ed ha previsto a tutela di costoro soltanto la possibilità di ottenere una riduzione, peraltro non superiore al 5 per cento, delle somme ancora dovute a titolo di minimi garantiti.

Infatti questa stessa Sezione nella sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011 ha da ultimo ribadito che la disposizione dell'art. 38, comma 4, lettera 1), della legge n. 223 del 2006 è stata introdotta a garanzia dei concessionari storici, essendo l'obbligo di definire le modalità di salvaguardia di tali soggetti finalizzato «a consentire il riequilibrio delle obbligazioni consacrate nelle concessioni per la raccolta di scommesse ippiche già rilasciate, in ragione del mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto-legge «Bersani», che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività», ed ha evidenziato, nel contempo, come l'introduzione dell'obbligo di definire tali modalità di salvaguardia rendesse «inapplicabile il contenuto del decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 che aveva stabilito, sotto la vigenza della precedente normativa, il metodo di calcolo per individuare il c.d. minimo garantito».

Risulta, quindi, evidente che, per effetto dell'abrogazione della disposizione dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006, le ricorrenti non possono più beneficiare delle modalità di salvaguardia previste da tale disposizione.

Passando ora al profilo della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio preliminarmente rammenta che (come rilevato da questa stessa Sezione nella recente ordinanza n. 685 in data 26 luglio 2012) la questione della compatibilità costituzionale delle c.d. leggi-provvedimento (e cioè di quegli atti formalmente legislativi che tengono luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispongono, in concreto, su casi e rapporti specifici) è ormai defi-



nitivamente risolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dei Giudici amministrativi con l'affermazione di principi ormai consolidati. In particolare:

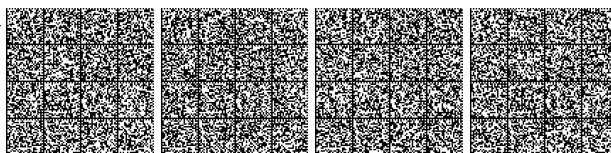
A) la Consulta ha riconosciuto l'ammissibilità di tali atti normativi in base al rilievo dell'insussistenza di una «riserva di amministrazione», ossia evidenziando che la Costituzione non garantisce ai pubblici poteri l'esclusività delle pertinenti attribuzioni gestorie e non configura per il legislatore limiti diversi da quelli (formali) dell'osservanza del procedimento di formazione delle leggi, omettendo di prescrivere il contenuto sostanziale ed i caratteri essenziali dei precetti legislativi (*ex multis*, sentenza n. 347 del 1995);

B) una volta ammessa la compatibilità delle leggi in sostituzione di provvedimento con il vigente assetto costituzionale, la prevalente giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 marzo 2012, n. 1349) ritiene che, a fronte di una legge-provvedimento, i diritti di difesa del soggetto leso non vengano ablati, ma si trasferiscano dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale. Il corollario di tale ricostruzione dogmatica dell'assetto della tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è, dunque, la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo anche più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, e ciò in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi;

C) con particolare riferimento al rapporto tra la legge-provvedimento di approvazione di un provvedimento amministrativo già adottato e la pendenza di un procedimento giurisdizionale avente ad oggetto tale provvedimento, merita di essere condivisa la tesi (T.A.R. Puglia Bari, Sez. I, 19 aprile 2006, n. 1362) secondo la quale: a) la mera pendenza di un ricorso non impedisce l'approvazione della legge-provvedimento, in quanto, diversamente opinando, si finirebbe con l'ammettere un *vulnus* delle prerogative delle assemblee legislative, mediante l'introduzione di un inammissibile nuovo limite, non codificato, all'esercizio della relativa funzione; b) solo la formazione del giudicato può paralizzare un intervento legislativo contrastante con il *dictum* giurisdizionale, in modo da evitare (in coerenza con l'assetto dei poteri delineato dalla Costituzione) l'irrimediabile sacrificio delle garanzie di tutela giurisdizione; c) la pendenza di un ricorso avente ad oggetto proprio il provvedimento amministrativo da approvare con la legge non si rivela, comunque, del tutto indifferente ai fini del corretto esercizio della funzione legislativa, proprio perché l'eventuale e comprovata esclusiva finalizzazione della legge alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale (ed alla conseguente privazione della stessa possibilità di tutela giurisdizionale per l'interessato) costituirebbe un indice sintomatico dell'irragionevolezza della legge-provvedimento.

Tenuto conto di quanto precede, nonché del fatto che — secondo quanto affermato non solo da questa stessa Sezione nella già richiamata sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011 e nelle ulteriori sentenze n. 6520 in data 7 luglio 2009 e n. 7632 in data 28 luglio 2009, ma anche dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato (ordinanza 31 agosto 2011, n. 3849) — i provvedimenti di riscossione di somme per il raggiungimento dei minimi garantiti richiedevano la previa definizione delle c.d. misure di salvaguardia di cui all'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 per contrasto con il generale principio di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione (*ex multis*, Corte Cost. 9 marzo 2012, n. 53), con i principi in materia di tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti dell'amministrazione, sanciti dagli articoli 24, comma 1, 103, comma 1, e 113 della Costituzione, con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97), nonché, infine, con il principio del giusto processo (art. 111 e art. 6 della CEDU, in rapporto all'art. 117, comma 1, Cost.) — alla luce delle seguenti considerazioni:

A) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 appare illogica ed irrazionale, perché il Legislatore — nel sostituire ad un meccanismo flessibile, come quello indicato dall'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006 (che affidava alla stessa amministrazione il compito di individuare le concrete misure di salvaguardia per i concessionari storici, senza fissare tetti massimi, ma dando per scontata l'esigenza di parametrare le misure all'andamento del mercato delle scommesse, in modo da impedire che il pagamento dei minimi garantiti, in presenza di una maggiore concorrenza nel mercato, dovuta all'ingresso di nuovi concessionari, potesse pregiudicare l'equilibrio economico dei concessionari storici) con un meccanismo che consente solo una riduzione forfettaria, fino ad un massimo del 5%, dei minimi garantiti dovuti in base al «vecchio» decreto interministeriale del 10 ottobre 2003 — ha agito al (dichiarato) fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa mediante la definizione stragiudiziale di ogni controversia pendente, ma non considerato che la predetta riduzione forfettaria non appare adeguata per garantire l'equilibrio economico dei concessionari storici.



È ad esempio innegabile che al «mutato assetto del mercato delle scommesse ippiche e della riconfigurazione dell'assetto distributivo territoriale dell'offerta di gioco, come ridisegnati dalla riforma introdotta dall'art. 38 del decreto-legge "Bersani" che ha determinato l'apertura del mercato dei giochi pubblici e l'attivazione di nuove concessioni secondo una diffusione capillare sul territorio e con più favorevoli condizioni di esercizio e di redditività» (evidenziato nella già richiamata sentenza n. 8520 in data 7 novembre 2011), si siano, nel tempo, aggiunti gli effetti del «mercato parallelo» gestito dai c.d. CM (centri trasmissione dati), ossia gli effetti della presenza nel mercato italiano delle somme di operatori economici di altri stati membri che agiscono attraverso i predetti CTD, in assenza di concessione, nell'esercizio delle libertà di stabilimento e prestazione dei servizi transfrontalieri, garantite dagli articoli 49 e ss. e 29 e ss. TFUE (si veda al riguardo la sentenza della Corte di Giustizia Costa-Cifone del 16 febbraio 2012, emessa nelle cause riunite C-72/10 e C-77/10).

La misura stabilita direttamente dal legislatore, pertanto, appare del tutto slegata dalla realtà fattuale, tanto che nemmeno dagli atti parlamentari è possibile capire quale tipo di istruttoria sia stata compiuta.

E ciò, anche volendo considerare la necessità per lo Stato italiano (richiamata dalla difesa erariale) di adeguarsi ai principi di parità di trattamento e di tutela della concorrenza, sanciti, in materia, dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Si tratta, infatti, di principi, almeno in astratto, pienamente compatibili con la riduzione ad equità delle condizioni delle convenzioni accessive alla concessioni c.d. storiche.

Di talché è evidente che l'individuazione del punto di equilibrio tra un'eventuale vantaggio competitivo goduto in passato dai titolari di siffatte concessioni, e l'attuale assetto del mercato, doveva essere il frutto, quantomeno, di una compiuta e approfondita analisi di cui però, nel caso di specie, non vi è traccia;

B) la disposizione dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 16/2012 appare quindi effettivamente finalizzata al solo scopo di sottrarre i provvedimenti già impugnati con il ricorso principale al sindacato giurisdizionale (e, quindi, a vanificare il diritto alla tutela giurisdizionale delle parti ricorrenti), perché — a fronte di quanto affermato non solo da questa stessa Sezione, ma anche dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato nelle pronunce innanzi citate — il legislatore è intervenuto introducendo una nuova disciplina che non consente oramai alcuna forma di sindacato giurisdizionale sulla mancata adozione, da parte dell'Amministrazione competente, delle misure di salvaguardia previste dall'art. 38, comma 4, lettera l), del decreto-legge n. 223/2006.

Ne consegue che la predetta disposizione vanifica il diritto dei concessionari storici di agire in giudizio per tutelare il proprio equilibrio economico a fronte del mutato assetto del mercato delle scommesse ed integra, altresì, la violazione del diritto al giusto processo, quale consacrato nell'art. 111 delle Costituzioni e nell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (avente pur esso rango costituzionale per effetto del rinvio agli obblighi internazionali pattizi di cui all'art. 117, comma 1, Cost.; cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 348 e 349 del 2007).

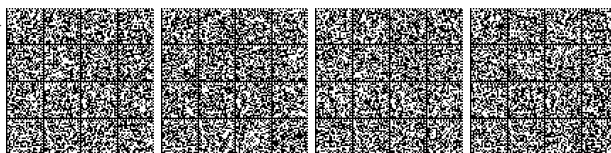
4. Quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione.

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

*P. Q. M.*

*Non definitivamente pronunciando sul ricorso e i motivi aggiunti di cui in premessa, così provvede:*

- 1) dichiara il ricorso principale improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse;*
- 2) relativamente ai motivi aggiunti, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 — nella parte in cui dispone che «al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione nei settori di competenza, il Ministero dell'economia e delle finanze — Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico — ASSI, procedono alla definizione, anche in via transattiva, sentiti i competenti organi, con abbandono di ogni controversia pendente, di*



tutti i rapporti controversi nelle correlate materie e secondo i criteri di seguito indicati: ... b) relativamente alle quote di prelievo di cui all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169 ed alle relative integrazioni, definizione, in via equitativa, di una riduzione non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 169 del 1998 con individuazione delle modalità di versamento delle relative somme e adeguamento delle garanzie fideiussorie. Conseguentemente, all'art. 38, comma 4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, la lettera l) è soppressa» — in relazione agli articoli 3, 24, comma 1, 97, 103, comma 1, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione;

3) dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

4) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;

5) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente sentenza parziale sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2012.

*Il Presidente:* TOSTI

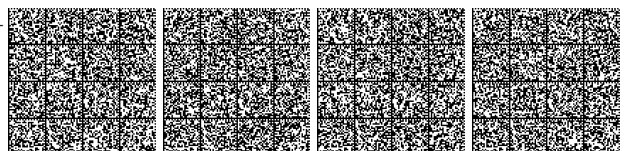
*L'estensore:* MARTINO

13C00172

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-020) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**  
**validi a partire dal 1° GENNAIO 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 128,06)\** - annuale € **300,00**  
*(di cui spese di spedizione € 73,81)\** - semestrale € **165,00**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 39,73)\** - annuale € **86,00**  
*(di cui spese di spedizione € 20,77)\** - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00  
 (€ 0,83+ IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.**

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

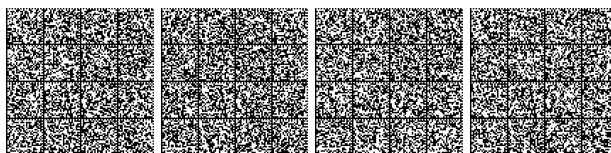
Abbonamento annuo € **190,00**  
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00  
 I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 10,00

